

# BZK in beweging

**Een onderzoek naar de departementale takenanalyse van het  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**



Nila A.D. Lachman

Studentnummer: 269859

Erasmus Universiteit Rotterdam

Bestuurskunde

Augustus 2005

Scriptiebegeleider: mw. Dr. M.A. Beukenholdt

Tweede lezer: mw. Dr. H. Mastik

## Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie ter afronding van de studie Bestuurskunde aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit te Rotterdam. Binnen deze opleiding heb ik gekozen voor de afstudeerrichting Publiek-Private Bedrijfsvoering.

Tijdens mijn werkperiode bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties was ik betrokken bij de departementale takenanalyse dat in het kader van het actieprogramma Andere Overheid is uitgevoerd. Ik heb van dichtbij meegemaakt hoe een overheidsorganisatie functioneert en ik heb de kans en ruimte gekregen zelfstandig onderzoek te verrichten. De ervaringen die ik hier heb opgedaan zijn zeer bruikbaar geweest voor het onderzoek.

Graag wil ik hierbij allen die bij dit onderzoek betrokken waren bedanken voor de medewerking en informatie.

Ook gaat mijn dank uit naar dhr. B. van der Ploeg en mevr. A. Kuipers die mij vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken van nuttige informatie hebben voorzien en mij waar nodig hebben geadviseerd.

Voor het schrijven van mijn scriptie ben ik tevens dank verschuldigd aan mevr. M.A. Beukenholdt die mij heeft begeleid en mevr. H. Mastik die als tweede lezer fungeerde.

Rest mij alle mensen te bedanken die mij tijdens mijn studie en scriptie hebben gesteund door interesse te tonen.

Nila Lachman

Augustus 2005

## Inhoudsopgave

<b>Hoofdstuk 1 Inleiding</b>	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 De takenanalyse Andere Overheid	8
1.3 De veranderde rol van de overheid	10
1.4 Doelstelling	11
1.5 Centrale vraag	11
1.6 Maatschappelijke en bestuurlijke relevantie	12
1.7 Methode van onderzoek	13
1.8 Begrippen	15
1.9 Leeswijzer	15
<b>Hoofdstuk 2 Theorie</b>	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Keuze van theorie	17
2.3 Verandermanagement	18
2.4 Strategieën bij organisatieverandering	18
2.4.1 De machts-dwangstrategie	19
2.4.2 De kennisgerichte strategie	20
2.4.3 De normatieve strategie	20
2.5 Aspecten van een veranderingsproces	22
2.5.1 Aangrijpingspunten voor verandering	23
2.5.2 Niveaus van verandering	24
2.5.3 Sturing en zelforganisatie	28
2.5.4 Integraal veranderen	29
2.6 Weerstand tegen verandering	30
2.6.1 Het herkennen van weerstand	31
2.6.2 Methoden om met weerstand om te gaan	32
2.7 Proces van succesvol veranderen	33
2.8 De faalfactoren van eerdere pogingen om de overheid te veranderen	34
2.8.1 Coördinatie	34
2.8.2 Verkokering	35
2.8.3 Politiek	36
2.8.4 Andere factoren	36
2.9 Operationalisering	38
<b>Hoofdstuk 3 Organisatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties</b>	40

3.1	Inleiding	40
3.2	Directoraten-generaal	41
3.3	BZK en de organisatie rijksdienst	45
<b>Hoofdstuk 4 LEO en departementale takenanalyse</b>		<b>47</b>
4.1	Inleiding	47
4.2	Cultuurprogramma LEO	47
4.2.1	De doelstellingen van het cultuurprogramma LEO	48
4.2.2	De aanpak van het cultuurprogramma LEO	49
4.3	De departementale takenanalyse	50
4.3.1	De fases van de takenanalyse	55
4.4	Actoren van de departementale takenanalyse	57
<b>Hoofdstuk 5 Resultaten</b>		<b>59</b>
5.1	Inleiding	59
5.1.1	Aanpak takenanalyse	59
5.1.2	Visie van de organisatie	61
5.1.3	Strategie van de organisatie	62
5.1.4	Structuur van de organisatie	64
5.1.5	Cultuur van de organisatie	65
5.1.6	Weerstand tegen verandering	67
5.1.7	Doelstellingen takenanalyse	69
5.2	Confrontatie theorie en bevindingen	70
5.2.1	Samenvatting theorie aanpak takenanalyse	70
5.2.1.1	Samenvatting bevindingen aanpak takenanalyse	71
5.2.2	Samenvatting theorie visie van de organisatie	71
5.2.2.1	Samenvatting bevindingen visie van de organisatie	72
5.2.3	Samenvatting theorie strategie van de organisatie	72
5.2.3.1	Samenvatting bevindingen strategie van de organisatie	72
5.2.4	Samenvatting theorie structuur van de organisatie	73
5.2.4.1	Samenvatting bevindingen structuur van de organisatie	73
5.2.5	Samenvatting theorie cultuur van de organisatie	73
5.2.5.1	Samenvatting bevindingen cultuur van de organisatie	74
5.2.6	Samenvatting theorie weerstand tegen verandering	74
5.2.6.1	Samenvatting bevindingen weerstand tegen verandering	74
5.2.7	Samenvatting theorie doelstellingen van de takenanalyse	75
5.2.7.1	Samenvatting bevindingen doelstellingen van de takenanalyse	75
5.3	Resultaten onderzoek	76
5.3.1	De faalfactoren van eerdere pogingen nader bekeken	78

<b>Hoofdstuk 6 Conclusie en Aanbevelingen</b>	80
6.1 Inleiding	80
6.2 Samenvatting	80
6.3 Hoofdvraag en deelvragen	81
6.4 Doelstelling van het onderzoek	83
6.5 Aanbevelingen	84
<b>Literatuurlijst</b>	86
<b>Lijst met afkortingen</b>	89
<b>Bijlagen</b>	
Bijlage 1: Lijst geïnterviewde personen	92
Bijlage 2: Interviewvragen	93
Bijlage 3: Toetsingskader takenanalyse	94
Bijlage 4: Organigram BZK	98

## 1. Inleiding

### 1.1. Aanleiding

Veranderde maatschappelijke omstandigheden zijn voor de overheid<sup>1</sup> de afgelopen decennia steeds de aanleiding geweest om goed na te denken over haar rol, taken en werkwijze. In de jaren zeventig leidde dit tot het versterken van het sturend vermogen van de overheid, in de jaren tachtig gevolgd door een financiële herbezinning met grootscheepse privatiseringen en verzelfstandigingen. In de jaren negentig werd de nadruk gelegd op marktwerking en efficiency: overheidsorganisaties moesten meer als bedrijven worden beschouwd.

Anno 2003 is volgens De Graaf (2003) de overheid steeds vaker zelf alle kleine en grote problemen in de samenleving gaan oplossen. Onder druk van ontwikkelingen en incidenten probeert de overheid voor alle problemen en ambities van de samenleving een oplossing te vinden.

De ingrepen van de overheid dringen diep in de samenleving door.

Er zijn daardoor steeds meer en gedetailleerder regels bijgekomen die niet kunnen worden gehandhaafd. Maar met steeds meer van hetzelfde (meer regels, meer voorschriften, meer agenten, meer toezichthouders) kunnen de maatschappelijke problemen niet worden opgelost. Het doorgaan op de huidige weg is niet alleen ondoenlijk, maar ondergraaft uiteindelijk ook de werking van de rechtsstaat. De overheid kan haar taken zo niet meer goed uitvoeren. Een nieuwe koers is nodig. Dit vraagt om een moderne visie op de taak en het functioneren van de overheid. Het kabinet denkt dan aan een burger die zelfredzaam, mondig en betrokken is, niet door alleen te eisen, maar door te participeren en verantwoordelijkheid te nemen.

Het kabinet is van mening dat de overheid een aantal kerntaken heeft die onvervreemdbaar zijn en blijven, ongeacht de maatschappelijke opvattingen over individuele verantwoordelijkheden. Tot die kerntaken behoren bijvoorbeeld de zorg voor veiligheid en de zorg voor de zwakkeren in onze samenleving. Op veel andere terreinen is de verantwoordelijkheid van de overheid niet exclusief maar eerder aanvullend op de verantwoordelijkheid van mensen zelf. Het kabinet wil dat mensen weer meer zelfstandig of in groepen initiatief nemen. Uiteindelijk betekent dit een afnemende overheidsbemoeienis met minder regels en onnodige overlast. De overheid moet vervolgens voor haar overgebleven kerntaken de prestaties opvoeren (De Graaf, 2003).

---

<sup>1</sup> In deze scriptie wordt het begrip ‘de overheid’ in een ruime betekenis gebruikt, te weten die van ‘openbare sector’.

Het kabinet is daarom van oordeel dat de huidige verhouding tussen overheid en samenleving grondig moet worden herzien. De overheid moet terughoudender zijn in *wat* zij regelt en vooral *hoe* zij regelt en moet een groter beroep doen op maatschappelijke krachten. Dit betekent niet dat de overheid daarbij alle verantwoordelijkheid moet loslaten. Door het stellen van algemene randvoorwaarden en procedurele waarborgen dient de overheid de mogelijkheid te behouden in te grijpen om de behartiging van publieke belangen zeker te stellen. De rol van de overheid kan daarmee in veel gevallen meer een rol 'op afstand' worden, of een rol in de tweede linie. De nieuwe koers zal de overheid beter in staat stellen om zich te concentreren op die taken die van vitaal belang zijn voor de rechtsstaat en waar zij juist wel een rol in 'de eerste lijn' heeft te vervullen.

Het kabinet streeft –kortom- naar een overheid:

- die terughoudender is in wat ze regelt;
- die een groter beroep doet op maatschappelijke krachten;
- die wel voorziet in de borging van publieke belangen en rechtsstatelijke eisen;
- die hoogwaardige prestaties levert, daar waar de behartiging van publieke belangen niet bij mensen zelf, de markt of maatschappelijke instellingen kan worden neergelegd.

Met dit streven wil het kabinet een overheid die beter in staat is de grote maatschappelijke problemen adequaat aan te pakken. Daar waar bijvoorbeeld onnodige regellast en langs elkaar heen werkende instellingen een oplossing van de problemen in bijvoorbeeld de zorg, het onderwijs, de veiligheid, de volkshuisvesting in de weg staan, zal het Programma Andere Overheid deze problemen moeten wegnemen. Het gaat dus uiteindelijk om het vermogen van de overheid om niet alleen de goede dingen te doen, maar die vervolgens ook goed uit te voeren.

Om dit te realiseren, zal de overheid kritisch naar zichzelf moeten kijken: naar haar taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, naar haar interne organisatie en naar de uitvoering van het overheidsbeleid. De verschillende rollen van de overheid moeten daarbij onder de loep worden genomen: de overheid als regelgever, als uitvoerder, als dienstverlener, als toezichthouder en als initiator van maatschappelijk debat (De Graaf, 2003).

De burgers krijgen hiervoor meer zeggenschap, meer mogelijkheid voor eigen initiatieven, meer betrokkenheid bij politiek en bestuur en meer gelijkwaardige verhoudingen tussen burgers en overheid. Natuurlijk zal daarbij ook horen: betere prestaties van de overheid met veel minder bureaucratische overlast (De Graaf, 2003).

Eind december 2003 presenteerde het kabinet Balkenende zijn visie op en een actieprogramma voor de modernisering van de overheid. Samen vormen ze de uitgangspunten voor een beter functionerende overheid. Dat is nodig, omdat dat de huidige verhouding tussen de overheid en de burger beter kan en beter moet.

Burgers, bedrijven, instellingen en andere maatschappelijke organisaties willen dat de overheid minder regels oplegt en (daardoor) meer ruimte geeft voor eigen initiatief. Ook willen ze dat de overheid efficiënter en sneller werkt, onder meer door slimmer gebruik te maken van ICT. En dat de kwaliteit van het werk, veelal de dienstverlening aan de burger, verbetert. Een wens van velen is dat de overheid niet alles zelf doet, maar meer optrekt met anderen die hun verantwoordelijkheid willen (en moeten) nemen. Zoals maatschappelijke organisaties, mede-overheidsinstellingen en mondige en vaardige burgers. Om dat alles voor elkaar te krijgen moet er een andere wind gaan waaien. Het Programmateam Andere Overheid (PAO) zet zich daarvoor in (Ministerie van BZK, 2004).

Het rijksbrede Programma Andere Overheid heeft dus als doel een overheid die selectiever is, anders en minder regelt, en beter presteert. Om dat te bereiken zijn er rijksbreed maar liefst ruim 60 acties gestart. Deze acties moeten zoveel mogelijk in deze kabinetsperiode tot resultaten leiden.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is bij veel acties betrokken en heeft bij sommige zelfs het voortouw. Het Programmateam Andere Overheid / BZK (PAO/BZK) ondersteunt vanaf 1 januari 2004 de Secretaris-Generaal bij de coördinatie en het bewaken van de voortgang van die acties.

## **1.2 De takenanalyse Andere Overheid**

De takenanalyse Andere Overheid staat in het teken van de eerste twee hoofdlijnen van het actieprogramma: hoe gaat de overheid minder en anders regelen en hoe gaat de overheid haar dienstverlening aan burger en bedrijfsleven verbeteren? Bij de analyse spelen er twee vragen: wat moet de overheid doen en hoe? Beide vragen zijn relevant. De Wat-vraag is met name van belang in het begin van het proces en sterk politiek bepaald, de Hoe-vraag zal de meeste tijd vergen. Er zijn twee analyses die parallel plaats vinden: een rijksbrede en een departementale. Deze zijn te onderscheiden, maar niet te scheiden.

- De rijksbrede analyse heeft als invalshoek bredere, ook politiek relevante interdepartementale taakgebieden te bezien in het licht van de samenleving anno 2004 en toekomstige ontwikkelingen. Deze taakgebieden (bijvoorbeeld de gebieden coördinatie binnenland/buitenlands bestuur, veiligheid, fysieke leefomgeving, sociaal-economisch en sociaal-cultureel) of onderdelen daarvan moeten nog bepaald



worden, maar hebben met elkaar gemeen dat ze maatschappelijk en politiek van groot belang zijn. De impact van deze gebieden raakt meerdere departementen en andere overheden, en bij de uitvoering van deze analyse is grote politieke betrokkenheid/sturing noodzakelijk.

- De departementale analyse is departementaal in de zin dat deze in eerste instantie wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de desbetreffende vakminister en gericht is op de taken van zijn/haar ministerie. Bij een analyse van departementale verantwoordelijkheden zal echter op veel terreinen interdepartementale en interbestuurlijke samenwerking nodig zijn. Veel maatschappelijke problemen vragen immers om aandacht die verder gaat dan de departementale grenzen (Ministerie van BZK, 2004).

Zowel bij de rijksbrede als bij de departementale analyse worden, indien het om principiële keuzes gaat, alternatieve beleidsopties verkend inclusief een duiding van voor- en nadelen, waartussen de politiek moet kunnen kiezen. De politieke sturing van de gehele takenanalyse ligt in handen van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (BVK) die deze uitvoert in overleg met de Minister President (MP) en de andere vice-MP.

Aan het eind van het proces (begin 2005) vindt besluitvorming plaats op zowel de rijksbrede als departementale takenanalyses. Deze besluitvorming kan direct leiden tot implementatie (andere sturingsfilosofieën op verschillende taakgebieden, stoppen met taken, anders inrichten etc). Niet alle uitkomsten kunnen direct geïmplementeerd worden. Brede noties over sturingsproblemen binnen de huidige structuur moeten meegenomen worden naar het actiepunt “herinrichting rijksdienst” (Ministerie van BZK, 2004).

Het programmateam Andere Overheid / BZK (PAO/BZK) is verantwoordelijk voor de departementale takenanalyse die in het kader van het Programma Andere Overheid wordt uitgevoerd.

De takenanalyse is bedoeld om na te gaan of BZK nog wel doet wat ze moet doen, en of ze dit op de juiste manier doet. Alle ministeries zijn met een dergelijk traject bezig. De opzet van de interne takenanalyse was een mengvorm van de portfolioanalyse, zoals die is uitgevoerd binnen het Ministerie van VROM en de intercollegiale visitaties zoals die worden uitgevoerd binnen het Ministerie van VWS. In de VROM-portfolio analyse lag de nadruk op de beleidslevenscyclus: verkennen, ontwikkelen en implementeren, uitvoeren en beheren, faseren. In de visitatie van het Ministerie van VWS werd gewerkt met een zogenaamd “klaverblad”, waarbij effectiviteit de kern vormde, met vier bladen daaromheen: strategie, planning, uitvoering, verantwoording/sturing en zorg/personeel/omgang en omgeving

(politiek, burgers, veld, intra- en interdepartementaal/inrichting en flexibiliteit van de bedrijfsvoering) (Ministerie van BZK, 2004). De beleidsdirecties hebben eerst zichzelf geanalyseerd, daarna hebben ze bezoek gekregen van een visitatiecommissie die ze kritisch heeft doorgelicht. De visitatiecommissies hebben gesprekken gevoerd met medewerkers en leidinggevendenden van de beleidsdirecties, het agentschap Centrale Archief Selectiedienst (CAS) en met externe deskundigen en belanghebbenden uit het veld. Elk gevisiteerd onderdeel is zelf met de resultaten aan de slag gegaan. In januari 2005 heeft de bestuursraad verder over de acties gepraat die hieruit voortvloeien en de contouren van de eindrapportage over de departementale takenanalyse die in maart aan de minister van BVK zijn aangeboden.

### **1.3 De veranderde rol van de overheid**

De rijksdienst kan als het ware als een open systeem gezien worden dat in wisselwerking staat met de omgeving. De “traditionele” visie op de verhouding tussen overheid en samenleving gaat ervan uit dat de overheid een belangrijke sturende functie heeft ten aanzien van ontwikkelingen in de maatschappij. De overheid ontwikkelt beleid ten aanzien van gewenste ontwikkelingen in de maatschappij. Dit beleid wordt vertaald in allerlei maatregelen (wet- en regelgeving, financiering), die erop gericht zijn de maatschappij in de gewenste richting te beïnvloeden.

De discussie over het functioneren van de overheid is al jaren aan de gang. Er zijn diverse pogingen gedaan om de rijksoverheid te reorganiseren. Volgens het Rapport van de externe commissie Organisatie en Functioneren van de Rijksdienst (Wiegel, 1993), is de kwaliteit van de overheid van groot belang voor de toekomst van de Nederlandse samenleving. Verbetering van structuur en functioneren van de rijksdienst kan volgens deze commissie een bijdrage leveren aan verhoging van de kwaliteit van de overheid. De Commissie is in dit rapport tot een aantal aanbevelingen gekomen, zoals het krachtig doorzetten van de ontwikkeling naar kerndepartementen en de invoering van een algemene bestuursdienst. Tijdens de grote, lopende operaties die in gang werden gezet door het eerste kabinet-Lubbers (1982-1986), werd er gekeken welke taken en diensten konden worden geprivatiseerd of gedecentraliseerd. Een kerndepartement richt zich in eerste instantie op beleidsontwikkeling. Het is een kleinere rijksdienst dat opgebouwd is uit kleinere eenheden en meer flexibel kan inspelen op de veranderde omstandigheden en eisen die aan de overheid worden gesteld. De Algemene Bestuursdienst is de managementtop van het Rijk. De secretarissen-generaal en alle directeuren met integrale eindverantwoordelijkheid over mensen en middelen maken er deel van uit (Algemene Bestuursdienst, 2003). Als overheidstaken worden afgestoten naar de marktsector onder concurrentie, dan is er sprake

van privatisering. Bij decentralisatie worden de taken overgedragen naar lagere overheden zoals gemeenten en provincies.

Fortuyn (1991) concludeert dat ambtenaren zich meer moeten bezighouden met strategische beleidsvorming. De uitvoering van het beleid zal volgens Fortuyn deels moeten plaatsvinden door verzelfstandiging van overheidsdiensten, uitvoering door lagere overheden of overname door de private sector. Verzelfstandiging is een verzamelbegrip voor het op afstand zetten van taken. Om tegemoet te komen aan de wensen van de moderne burger, zal de overheid zich moeten omvormen tot een moderner, kleiner bestuursorgaan met een duidelijke toekomstige maatschappelijke visie (Fortuyn, 1991).

Toch blijkt het vaak zo te zijn dat grote veranderingsoperaties bij de overheid gericht zijn op fundamentele veranderingen, maar niet tot daadwerkelijke veranderingen heeft geleid. De resultaten van eerdere grote operaties zijn niet bijzonder indrukwekkend geweest. Grote operaties dus met kleine gevolgen.

Het centrale probleem in de wereld van de sectoren is verkokering. Het beleid komt tot stand in gespecialiseerde eenheden, in overleg met ook een verkokerd maatschappelijk veld. Het circuit rond de departementen raakt steeds meer in zichzelf opgesloten. Het verschijnsel van verkokering houdt in dat beleidsvormingsprocessen zich afspelen in gesloten en gespecialiseerde circuits, die als het ware een integrale benadering van beleidsproblemen en belangenafweging onmogelijk maken. Informatieuitwisseling tussen deze circuits is heel erg beperkt.

#### **1.4 Doelstelling**

Het doel van mijn onderzoek is om na te gaan in hoeverre de takenanalyse van het Ministerie van BZK tot een bevredigend resultaat heeft geleid. Als dat op bepaalde punten niet tot een bevredigend resultaat heeft geleid, wil ik onderzoeken waar dat niet is gebeurd en waarom. Hierdoor kan de kennis worden vergroot van het nut van de takenanalyse zoals die nu is aangepakt. Het belang hiervan is groot, aangezien het Programma Andere Overheid relevant is in bestuurlijk en maatschappelijk opzicht en omdat het Ministerie van BZK in de toekomst vaker van het visitatie-instrument gebruik zou willen maken.

#### **1.5 Centrale vraag**

Ondanks tevergeefse pogingen om de overheid te veranderen, heeft het Programma Andere Overheid toch als doelstelling de overheid te veranderen. In deze scriptie zal ik onderzoeken in hoeverre de nieuwe aanpak van de departementale takenanalyse bevredigend is, tegen de achtergrond van eerdere programma's.

De centrale vraag kan dan als volgt worden geformuleerd:

*In hoeverre heeft de takenanalyse van het Ministerie van BZK geleid tot een bevredigend resultaat en waar is dat juist niet gebeurd?*

Deze hoofdvraag wordt ondersteund door de volgende deelvragen:

1. Voor welke aanpak van analyseren is er gekozen en waarom is er voor deze aanpak gekozen?
2. Waren er andere mogelijkheden waarop deze takenanalyse kon worden aangepakt?
3. Op welke punten uit de theorie van verandermanagement heeft er een verandering plaatsgevonden bij BZK?
4. Welke doelstellingen zijn niet bereikt en hoe komt dat?

## **1.6 Maatschappelijke en bestuurlijke relevantie**

Het huidige Ministerie van BZK zorgt dat Nederland goed bestuurd kan worden. Nederlanders moeten zich in dat bestuur herkennen en er zelf actief aan deel kunnen nemen. Het Ministerie van BZK heeft een bijzondere verantwoordelijkheid voor het rijk(sbestuur): dat moet democratischer en doelmatig georganiseerd zijn. Tenslotte heeft het Ministerie van BZK de taak Nederland zo veilig mogelijk te maken.

Het Ministerie van BZK voert die taken uit vanuit het motto 'weet wat er leeft, zorgt dat het werkt'. Met dat motto heeft het Ministerie van BZK zichzelf een opdracht meegegeven: sterker richten op wat er bij de burgers speelt. De burger wil een overheid die openstaat voor maatschappelijke signalen en zich actief bezighoudt met het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Vanuit die kennis én met het vakmanschap van het Ministerie van BZK, moeten het met werkbare oplossingen voor concrete problemen komen. Door duidelijker aan de burger te laten zien welke vooruitgang en winst er door de nieuwe, effectieve manier van werken wordt geboekt, zal de Andere Overheid steeds meer waardering en vertrouwen van de burgers krijgen (Doop, 2004). Voor het uitvoeren van die opdracht heeft het Ministerie van BZK een riantie uitgangspositie: zij kennen het bestuur. Het Ministerie van BZK heeft contacten met burgemeesters en wethouders, met hoofdcommissarissen van politie, met alle collega's op de andere departementen. Er moet niet alleen worden gekeken naar hoe de overheid beter vraaggestuurd kan werken, maar er moet ook gekeken worden hoe intern sturing wordt gegeven aan processen en hoe die processen beheerst en geborgd kunnen worden. Een betere beheersing van processen zal leiden tot een stabiele overheid en een stabielere overheid zal uiteindelijk meer vertrouwen krijgen van de burger (Bossert, 2004).

Uit de stakeholdersanalyse, dat later in hoofdstuk 4 aan de orde komt, en de eerste gesprekken met de externen is het beeld naar voren gekomen van een wat in zichzelf gekeerd departement dat gericht is op consensus, met een hoge bestuurs sensitiviteit. Maar meer om het de ministers zo makkelijk mogelijk te maken dan om de echte maatschappelijke problemen op te lossen. Terwijl het Ministerie van BZK het verwijt van ministers krijgt dat het meer een “structuurdenker” is en niet weet hoe de praktijk in elkaar zit, meer bezig is met het vak dan met de mensen.

Niemand twijfelt over nut en noodzaak van de hoofdtaken van het Ministerie van BZK: er moet iemand verantwoordelijk zijn voor het functioneren van het openbaar bestuur en de democratie. En ook voor de prestaties in het veiligheidsdomein. En het inzicht groeit dat de bedrijfsvoering van het Rijk doelmatiger en beter kan, als die vanuit één punt wordt opgepakt. Slechts op deeltaken rijst de vraag of daar een taak voor de rijksoverheid en dus voor het Ministerie van BZK blijft. Op het terrein van veiligheid en bedrijfsvoering is daarnaast de vraag aan de orde of die taken wellicht ook ergens anders belegd zouden moeten worden. Voor veiligheid wordt daarvoor een rijksbrede analyse uitgevoerd. Voor de bedrijfsvoering wordt die vraag binnen de departementale analyse beantwoord (Ministerie van BZK, 2004).

Ik heb zelf als beleidsondersteunend medewerker meegewerkt aan deze takenanalyse. Wat mij erg heeft geboeid is de manier waarop deze takenanalyse is opgezet. Door middel van veertien visitatiecommissies zijn directies geanalyseerd. Elke visitatiecommissie had een secretaris die door het Ministerie van BZK is ingehuurd. Deze takenanalyse had twee rondes. Tijdens de eerste ronde moesten de leden van elke commissie in twee weken tijd bij elkaar komen. Om de commissieleden in die korte tijd bij elkaar te krijgen, ging erg moeizaam. Medewerkers zaten niet te wachten op een takenanalyse. Ze kregen het gevoel dat ze werden gecontroleerd en dat werd niet als prettig ervaren. Tijdens de tweede ronde ging het iets beter om de commissieleden bij elkaar te krijgen. De medewerkers wisten nu beter wat de bedoeling was van de takenanalyse na de eerste ronde. Hierdoor verleenden ze meer hun medewerking. Het was erg intensief om een takenanalyse uit te voeren door veertien visitatiecommissies tegelijkertijd.

## **1.7 Methode van onderzoek**

De volgende methoden van onderzoek worden gebruikt:

- Literatuuronderzoek

Allereerst bestudeer ik de literatuur over verandermanagement. Het hele traject van het Programma Andere Overheid heeft met veranderingen te maken. Er gaan bepaalde zaken ingrijpend veranderen in de verhouding tussen de overheid en de burgers en de wijze waarop de overheid haar taken uitvoert.

Vervolgens pas ik een aantal punten uit de theorie toe binnen mijn onderzoek.

- Documentanalyse

Tijdens mijn werkperiode bij het Ministerie van BZK ben ik in de gelegenheid gesteld om literatuur en documentatie te bestuderen over het Programma Andere Overheid, en in het bijzonder, over de takenanalyse van het Ministerie van BZK. Voordat ik hieraan ben begonnen, heb ik eerst documenten verzameld die mij een beter beeld gaven over het Ministerie van BZK. Hierdoor kon ik mij meer verdiepen in de taken van het Ministerie van BZK. Ik heb hiervoor niet alleen “officieel vastgelegde documenten” gelezen, maar ook dossiers met begeleidend materiaal, zoals concepten, verslagen van besprekingen, brieven en memo's. De evaluaties van de departementale takenanalyse waar de beleidsdirecties en de secretarissen aan hebben meegewerkt kan ik bij mijn onderzoek goed gebruiken.

- Interviews

Veel informatie uit eigen onderzoek is voornamelijk op kwalitatieve wijze verkregen. Voor mijn onderzoek heb ik gesprekken gevoerd en interviews gehouden met een aantal leden van het projectteam PAO/BZK, de secretarissen die door het Ministerie van BZK zijn ingehuurd, een aantal directies en iemand van het programmateam PAO. Zij zijn intensief betrokken bij de departementale takenanalyse. Ze moeten duidelijk maken hoe zij de departementale takenanalyse ervaren hebben en op welke punten uit de theorie zij daadwerkelijk een verandering hebben geconstateerd bij het Ministerie van BZK. Voor de gesprekken heb ik elke respondent dezelfde vragen gesteld, zodat antwoorden en opvattingen met elkaar vergeleken kunnen worden.

- Participerende observatie

Ik ben zelf nauw betrokken geweest bij de departementale takenanalyse van het Ministerie van BZK. Ik nam zelf deel uit van het Programmateam Andere Overheid / BZK en heb door deze deelname inzicht gekregen in het verloop van het proces. Deze kennis en ervaring zal ik dan ook gebruiken om het proces te analyseren.

## 1.8 Begrippen

In deze paragraaf wordt een beschrijving gegeven van de begrippen die voorkomen in de centrale vraag en die nadere specificatie nodig hebben. Het gaat er hierbij om wat er onder een “bevredigend” resultaat wordt verstaan en welke indicatoren daarvoor worden gebruikt en om het begrip “takenanalyse”.

**Bevredigend:** Om vast te stellen wat er in dit onderzoek onder “bevredigend” wordt verstaan moet allereerst worden opgemerkt dat er twee definities aan dit begrip gekoppeld zijn. Door de medewerkers en betrokkenen van de departementale takenanalyse wordt het resultaat op een andere manier gemeten dan de theorie van verandermanagement dit doet.

De respondenten van dit onderzoek verstaan onder bevredigend, of BZK door de takenanalyse heeft kunnen nagaan of ze nog wel doet wat ze moet doen, en of dit op de juiste manier gebeurt. Dat is ook de doelstelling van de departementale takenanalyse. Maar het Programma Andere Overheid streeft naar een nieuwe koers van de overheid, waarbij de overheid beter in staat is om de grote maatschappelijke problemen adequaat aan te pakken. Dat vraagt om een grote verandering van de overheid.

De theorie behandelt onder andere de aspecten van verandermanagement. Als er op die punten een verandering is opgetreden, kan men volgens de theorie spreken van een verandering in de organisatie. Het Programma Andere Overheid verstaat dus onder een bevredigend resultaat, het verkrijgen van daadwerkelijk een Andere Overheid.

**Takenanalyse:** In de takenanalyse gaat elke minister na of de taken die zijn of haar ministerie uitvoert ook in de toekomst nog wel moeten worden verricht, of dat die taken ook elders kunnen worden gedaan. Het gaat dus om een fundamentele en kritische bezinning op het eigen overheidshandelen (Ministerie van BZK, 2004; Rijksvoorlichtingsdienst, 2004).

## 1.9 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 komt verandermanagement aan de orde. Dat is een literatuurverkenning. Om een beeld te krijgen van de organisatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de directies die zijn gevisiteerd tijdens de departementale takenanalyse, wordt in hoofdstuk 3 de organisatie van BZK behandeld. Hoofdstuk 4 behandelt het cultuurprogramma van BZK en de departementale takenanalyse. In hoofdstuk 5 komen de empirische bevindingen aan de orde. Tot slot wordt er in hoofdstuk 6 aandacht besteed aan de conclusies. In dit hoofdstuk zal het definitieve antwoord worden gegeven op de hoofdvraag. Eventuele aanbevelingen zullen afsluitend in dit laatste hoofdstuk volgen.

In het volgende hoofdstuk komt de theorie van verandermanagement aan de orde. De takenanalyse van BZK is een vorm van verandermanagement. Er zullen dan ook aspecten van verandermanagement tijdens de analyse van het onderzoek worden gebruikt.



## **2. Theorie**

### **2.1 Inleiding**

Alvorens over te kunnen gaan tot het empirische gedeelte van deze scriptie en de beantwoording van de hoofdvraag is het noodzakelijk enkele theoretische inzichten te presenteren waarlangs de onderzoeksresultaten kunnen worden geanalyseerd. Zo kan er worden bijgedragen aan de beantwoording van de centrale vraag van deze scriptie:

*In hoeverre heeft de takenanalyse van het Ministerie van BZK geleid tot een bevredigend resultaat en waar is dat juist niet gebeurd?*

en de bijbehorende deelvragen.

### **2.2 Keuze van theorie**

De rode draad van de theorie gaat over verandermanagement. Het hele proces dat het Programma Andere Overheid volgt, heeft met veranderingen te maken. Er gaan bepaalde zaken ingrijpend veranderen in de verhouding tussen de overheid en de burgers en de wijze waarop de overheid haar taken uitvoert. BZK heeft de departementale takenanalyse achter de rug. Het Programma Andere Overheid streeft ernaar dat er na afronding van deze departementale takenanalyse veranderingen zullen plaatsgevonden bij BZK. De aansturing van veranderingen vergt kwaliteiten die niet iedere organisatie in huis heeft (Atrivé, 2005).

Allereerst worden de strategieën bij organisatieverandering behandeld. Deze strategieën worden behandeld om uiteindelijk bij de confrontatie tussen de theorie en bevindingen van het onderzoek te concluderen welke strategie er is gehanteerd tijdens het veranderingsproces van BZK. De aspecten van het veranderingsproces worden in de theorie behandeld en vervolgens in het empirische gedeelte van deze scriptie onderzocht. Er zal uiteindelijk antwoord worden gegeven op de vraag in hoeverre er veranderingen zijn opgetreden op de aspecten visie, strategie, structuur en cultuur.

Tijdens een veranderingsproces heeft elke organisatie te maken met weerstand tegen verandering. Dit wordt in de theorie behandeld en ook verder behandeld in het empirische gedeelte. Men zat niet te wachten op een departementale takenanalyse en hadden het gevoel dat ze werden gecontroleerd. Dit heeft weerstand met zich meegebracht. In het empirische gedeelte is onderzocht of men te maken heeft gehad met weerstand tegen verandering en hoe er mee is omgegaan.

Na de theorie van verandermanagement zullen de faalfactoren van eerdere pogingen om de overheid te veranderen worden behandeld. Zoals in de inleiding wordt genoemd zijn er diverse pogingen gedaan om de overheid te veranderen. Ergens loopt het keer op keer weer stuk bij elke poging. De meest voorkomende factoren worden benoemd waardoor het niet lukt om de overheid te veranderen. Dit zal duidelijkheid verschaffen aan het eind van mijn onderzoek bij de beoordeling of er wel of niet door de departementale takenanalyse een Andere Overheid is verkregen. Als dat niet is gebeurd, kan er met behulp van de faalfactoren een verklaring worden gegeven waarom dat niet is gelukt.

### **2.3 Verandermanagement**

Er is veel aandacht besteed aan de verschijnselen “Organisatieontwikkeling en organisatieverandering”, in het bijzonder bij de overheid. Besturen van een organisatie betekent onder andere het tijdig en adequaat reageren op veranderingen, cultureel en structureel, binnen en buiten die organisatie. In een gesloten organisatie die naar binnen is gericht, zal de neiging tot veranderen, en vooral bewust en gepland veranderen, niet zo groot zijn. De huidige overheid streeft tegenovergestelde doelen na. Openbaarheid van bestuur, verbeterde dienstverlening, efficiencyverbetering, deregulering en privatisering zijn allemaal doelen en operaties, die forse ingrepen in de bestaande wijze van functioneren van overheden betekenen (Walravens & Van Alphen, 1986).

De praktijk wijst uit dat succesvolle projecten veel zorg en expertise vragen. Professionele organisatieveranderaars letten nu veel meer op een goede afstemming van geschikte organisatie-ontwerpen en de juiste beheersingstechnieken voor het veranderingsproces zelf. Grenzen tussen organisatiekunde en veranderekunde bestaan niet meer als het gaat om het sturen van complexe veranderingen in organisaties. Een integrale benadering waarin alle facetten van een organisatie aan bod komen, is onmisbaar. Voor elke organisatieveranderekundige zijn het evenwichtig omgaan met de ontwerpprincipes en een juiste visie op organisaties essentiële sleutels. Een belangrijk aandachtsgebied bij de veranderekunde blijft het omgaan met verschillende gedragingen van mensen in organisaties tijdens veranderingsprocessen (Cozijnsen & Vrakking, 1993).

Dat in de ene benadering de direct betrokkenen (leden van de organisatie, werknemers) wel deelnemen of zelfs leiding geven aan de veranderingen en in de andere benadering niet, hangt nauw samen met opvattingen over de meest efficiënte veranderingsstrategie.

### **2.4 Strategieën bij organisatieverandering**

Er is een duidelijke fasering aangebracht in een veranderingsproces, die hoofdzakelijk is gebaseerd op de drie fasen van Kurt Lewin (1951): ‘unfreezing’ (indien nodig vanuit de

huidige situatie), 'moving' (naar een nieuwe situatie) en 'freezing' (stabiliseren van de nieuwe situatie).

Vanaf 1969 werden de fasenmodellen aangevuld met een aantal 'echte' veranderingsstrategieën, die, ten opzichte van de fasenmodellen, daadwerkelijk invloed uitoefenden op het aanvaardingsproces van een verandering. Er wordt in dit geval met strategie, de kunde om een veranderingsproces zo doelbewust en doelgericht mogelijk te sturen, bedoeld. Een veranderingsstrategie kan daarom worden gedefinieerd als een doelgerichte en doelbewuste overweging om met een optimaal effect een wenselijk geachte verandering, met gebruikmaking van een samenstel van methoden, in een organisatie in te voeren en daarbij zo min mogelijk weerstand op te roepen. Dit vereist een behoorlijk inzicht in de verschijnselen en wetmatigheden die zich in een dergelijk proces voordoen (Cozijnsen & Vrakking, 1993). In de tweede editie van de reader 'The Planning of Change' werden door Chin en Benne in hun artikel "General Strategies for Effective Change in Human Systems" (in Cozijnsen en Vrakking, 1993), drie veranderingsstrategieën onderscheiden: de machtsdwangstrategie, de kennisgerichte strategie en de normatieve strategie.

#### **2.4.1 De machts-dwangstrategie**

Bij de machts-dwangstrategie wordt er over het algemeen grote nadruk gelegd op politieke en economische sancties om de veranderingen die men wil invoeren te realiseren. Ook kan men als sanctie gebruik maken van 'morele dwang'. Politieke macht steunt op de wet en op sancties tegenover degenen die de wet overtreden. Veel bestuurlijke reorganisaties worden ingezet vanuit politieke macht. Economische macht berust op economische sancties.

Morele dwang kan bijvoorbeeld uitgeoefend worden door ambtenaren voor te houden dat hun dienstverlenend beroep, hun ambtelijke plicht vereist dat zij meer service- en actiegericht naar de maatschappij toe dienen te functioneren.

Machtsstrategieën polariseren het veld waarop zij betrekking hebben. Degenen die de doelstellingen van de machthebbers niet delen zullen trachten zich te verenigen in een oppositie. Als die oppositie sterk is kan zij een tegenmacht worden. Wanneer macht en tegenmacht elkaar min of meer in evenwicht houden, zijn de machthebbers vaak verplicht tot onderhandelen en het sluiten van compromissen met die tegenmacht.

Bij machtsstrategieën is onderscheid te maken tussen strategieën waarin het machtsmiddel, degenen die het hanteren en strategieën waarbij één of meer machtshebbers zich vaag op de achtergrond hebben opgesteld en van daaruit processen en groepen manipuleren, deze tegen elkaar uitspelen en op bepaalde momenten bij elkaar brengen. In het eerste geval kunnen de medewerkers duidelijk de verantwoordelijken aanspreken en worden door deze

personen vaak de argumenten genoemd tot reorganisatie. Er is een duidelijk moment waarop besluiten genomen worden. In het tweede geval is het moeilijk tegenmachtmiddelen in de strijd te brengen. Het is nooit duidelijk wie de touwtjes in handen heeft. Niets lijkt de veranderingen tegen te kunnen houden. Het middel dat bij deze manipulatieve machtsstrategieën wordt gehanteerd is het verhogen van onzekerheid en onduidelijkheid in de organisatie waardoor de speelruimte tot handelen van de machthebber(s) toeneemt. Onder machtsstrategieën vallen ook de strategieën van geweldloze dwang, zoals bepaalde werkstakingen, het zogenaamde crisismanagement en de strategieën die gericht zijn op nieuwe samenstellingen van machtselites (Walravens & Van Alphen, 1986).

#### **2.4.2 De kennisgerichte strategie**

De kennisgerichte strategie die ook wel de term empirisch-rationele strategie wordt genoemd, gaat ervan uit dat de mens rationeel is ingesteld.

Mensen zijn bereid een bepaalde handelwijze te volgen, wanneer men hen ervan overtuigd heeft, dat dit in hun eigen belang is en wanneer zij erbij kunnen winnen. Door middel van grondig (wetenschappelijk) onderzoek komt men er achter wat men moet veranderen, welke de meest gewenste en effectieve situatie is en in hoeverre invoering daarvan in de praktijk mogelijk lijkt.

Het accent in de veranderingsstrategie ligt op voorlichting, onderwijs en vorming. De kennisgerichte organisatieveranderingsstrategie verloopt meestal als volgt: eerst worden analyses gemaakt van de stand van zaken in de organisatie. De knelpunten die men daar kan aantreffen worden, meestal via interviews met een selectie van het personeel, verzameld. Daarna wordt een systeem ontwikkeld dat die knelpunten moet opheffen, als het in de organisatie geïmplementeerd wordt. Veel energie wordt geïnvesteerd in het overdragen aan de medewerkers van de kennis die deskundigen hebben gehanteerd bij de constructie van het systeem, en aan inspraak waarmee de deskundigen hun kennis kunnen aanvullen (Walravens & Van Alphen, 1986).

#### **2.4.3 De normatieve strategie**

De normatieve strategie, die ook wel wordt aangeduid met de term normatief-heropvoedende strategie, ontkent niet dat de mens door eigen belang en rationaliteit wordt gemotiveerd en dat hij soms niet tot bepaald handelen gedwongen moet worden. Maar deze strategie gaat een stap verder. Deze strategie gaat uit van de ervaring, dat als mensen de ruimte tot ontplooiing krijgen, zij van nature actief zijn en op zoek gaan naar impulsen en bevrediging van steeds hogere behoeften.

De normatieve strategie gaat ervan uit, dat mensen in organisaties worden geleid door bepaalde sociale normen en overtuigingen, die ze zich eigen hebben gemaakt, en bovendien

ook door de behoefte aan zingeving. Normatieve strategieën zijn handelsgericht: bij de veranderingen gaat het erom de oude gevestigde normenpatronen van waaruit het gedrag en het handelen bepaald worden te vervangen door nieuwe. De eerste stap die daarbij wordt gezet is het in kaart brengen van de wijze waarop men in een bepaalde situatie handelt en van de normen waardoor men zich daarbij laat leiden. Daarna worden de effecten van die handelwijze op een rijtje gezet en wordt er een positieve of negatieve waardering aan gekoppeld. Wanneer er onvrede is over die effecten worden er nieuwe waardeoordelen geformuleerd en wordt er nagegaan of deze het handelen effectiever en verantwoordelijker kunnen maken.

Normatieve strategieën zoeken in de meeste gevallen naar de mogelijkheid het probleemoplossend vermogen of het zelfreorganiserend vermogen van een organisatie te vergroten. Zij richten zich ook op persoonlijke groei van individuen als middel tot verandering. Normatieve strategieën zijn gericht op verandering van percepties, waarden en houdingen, die de vaste gedragspatronen in een organisatie in stand houden en waarlangs bijvoorbeeld informatie verzameld wordt, waarmee organisatiedoelen en organisatiestructuren worden gekozen. Er wordt geprobeerd om organisaties te helpen nieuwe (uit-) wegen te zoeken uit die vaste patronen en ze meer ruimte voor innovatie, creativiteit en flexibiliteit te geven. Omdat percepties, waarden en houdingen veranderd worden, zullen de nieuwe gedragspatronen die zij gaan reguleren grote kans hebben lange tijd stand te houden. Omdat zij zich op de handelende actoren in de organisatie richten, zijn zij moeilijk in organisaties te introduceren (Walravens & Van Alphen, 1986).

### *Beperkingen*

Er zijn een aantal algemene beperkingen aan deze strategieën te onderkennen:

- de nadruk ligt op het proces dat leidt tot de beslissing een bepaalde verandering te aanvaarden en veel minder op de problemen die zich nog kunnen voordoen bij het uiteindelijk invoeren van de verandering;
- men neemt zonder meer aan dat aanvaarding vanzelf volgt als de verandering maar op de goede manier wordt gepresenteerd;
- in de veranderingsstrategieën wordt verondersteld dat het veranderingsproces in verschillende sectoren (geneeskunde, industrie, onderwijs, politie) door dezelfde wetmatigheden wordt beheerst (Cozijnsen & Vrakking, 1993).

Vooraf de laatstgenoemde constatering is een ernstige tekortkoming. Zo is het dat bij non-profit organisaties de noodzaak van veranderingen niet makkelijk aan te tonen is, vanwege het ontbreken van harde criteria betreffende de resultaten van dat soort organisaties. Ook

speelt de cultuur van de organisatie bij het bepalen van een veranderingsstrategie een grote rol. Je zou in feite kunnen stellen dat er niet één beste veranderingsstrategie is.

Aan veranderingen en veranderingsprocessen zitten meerdere aspecten. Bovendien kan een veranderingsproces zich in de breedte of in de diepte afspelen. Ook is er nog de vraag of men in de organisatie een enkelvoudige verandering of juist meerdere veranderingen dient aan te brengen. Deze aspecten worden hierna behandeld. Het is voor de adviseur of de manager van belang te weten welke organisatievraagstukken als aangrijpingspunt kunnen dienen om met veranderen te beginnen.

## **2.5 Aspecten van een veranderingsproces**

Het is van belang te onderkennen wat de aard is van de mogelijke veranderingen in organisaties. Voordat er wordt overgegaan op een organisatieverandering, moet eerst worden nagegaan of dit wel wenselijk is. Daarnaast moet vastgesteld worden waar de mogelijkheden van de organisatie zijn om ze uiteindelijk effectief door te voeren. Daarbij is een organisatiediagnose belangrijk. Zo'n diagnose kan een antwoord geven op de vraag in hoeverre en ten koste van wat routes uitgezet kunnen worden, die tot verbetering van het huidige functioneren in de bestaande situatie kunnen leiden. Bovendien kan er op basis van de sterktes en zwaktes van de organisatie(leden) zicht worden verkregen op de te voeren veranderingsstrategie.

Veranderingen kunnen op een aantal verschillende manieren ingedeeld worden. Als eerste is er het traditioneel meest gebruikte onderscheid tussen systeemveranderingen en sociale veranderingen. De systeemveranderingen waren werk voor expertisegerichte beroepsveranderaars, die zich management consultant noemden en de sociale veranderingen waren meer terrein van voornamelijk de organisatieontwikkelaars. Beide typen veranderingen bleken nauw samen te hangen en daarom zijn organisatieadviseurs echte professionals als zij in staat zijn systeemveranderingen en sociale veranderingen geïntegreerd aan te pakken.

Een tweede indeling maakte een onderscheid tussen strategie-, structuur- en cultuurveranderingen, waarbij de verandering volgens Cozijnsen en Vrakking (1993) van de feitelijke strategie van de organisatie ook als oogmerk van vernieuwing om de hoek kwam kijken. Dit bleek van groot belang voor de vernieuwing van organisaties. Maar als men verandering in de structuur en de strategie van de organisatie als een systeemvernieuwing ziet en de cultuurvernieuwing als een sociale verandering, is men weer terug bij de eerste indeling.

Een derde typering van veranderingen is gebaseerd op de aard en de omvang van de veranderingen (geleidelijk of sprong) en de wijze waarop de verandering ontstaat (gepland of spontaan). Het is begrijpelijk dat veel vernieuwingen in organisaties vaak geruisloos en ook spontaan plaatsvinden. Het gebeurt regelmatig dat een proces eerst ongepland en spontaan begint, maar waar achteraf wel structuur aan wordt gegeven. Uiteindelijk wordt het dan dus toch een gepland project. Vaak zijn veranderingen niet gewenst, bijvoorbeeld bij reorganisaties. Dat gaat maar door en door. Het is dan van groot belang om stabiliteit, regelmaat en orde te hebben tijdens het proces. Geplande veranderingsprojecten leveren meestal het hoogste rendement op.

Daarnaast is nog een aantal andere redenen te noemen waarom organisaties gepland zouden moeten veranderen:

- er is geen tijd om het spontane proces af te wachten en de resultaten ervan zijn te onzeker;
- alleen een zeer gerichte inspanning van veel medewerkers in de organisatie leidt tot goede resultaten en men wil die inspanningen goed organiseren en op elkaar afstemmen;
- men wil de veranderingsbereidheid optimaal benutten als deze hoog is en dat veronderstelt een gepland aantal interventies, die leiden tot een vooropgezet doel.

### 2.5.1 Aangrijpingspunten voor verandering

Een handig hulpmiddel bij ordening van organisatievraagstukken en het zichtbaar maken van de elementen die als aangrijpingspunt kunnen dienen voor de doorvoering van vernieuwingen, is het 'problemenmatje'.

	visie	strategie	structuur	cultuur	technologie
top					
midden					
basis					

*Figuur 2.1*

(bron: Cozijnsen, Vrakking: Organisatiediagnose en organisatieverandering, 1993:111)

In deze matrix kunnen de problemen die tijdens de diagnosefase naar voren komen worden gerangschikt om ze daarna in volgorde van prioriteit af te handelen. Op deze manier kan er duidelijkheid ontstaan of bijvoorbeeld de eerste inventarisatie wat te eenzijdig gericht is geweest op een specifieke laag van de organisatie of vanuit een te specifieke invalshoek heeft plaatsgevonden.

Het daadwerkelijk veranderen vindt pas plaats wanneer het organisatieonderzoek concrete resultaten heeft opgeleverd. De leiding en de adviseur hebben dan hun diagnose gesteld, vaak gebaseerd op de door hen waargenomen feiten, situaties en veranderingsmogelijkheden. Daarbij moet er ook duidelijkheid zijn over wat de beoogde verandering moet inhouden.

### **2.5.2 Niveaus van verandering**

Door de veranderingen verder te rangschikken naar niveau, kan de diepte van de interventies die nodig zijn om aan het betreffende organisatieprobleem te werken, vastgesteld worden. Er zijn verschillende niveaus te onderscheiden.

Het eerste niveau is dat van de visie en de strategie die de organisatie kiest. Het tweede niveau betreft de systemen en structuren die bij het eerste niveau passen. Het derde niveau is het niveau van de herdefiniëring en wijziging van de rollen die worden ingenomen door de functionarissen in een organisatie. Het vierde niveau betreft het gedrag van de organisatieleden.

Hoe dieper het niveau van de verandering, hoe moeilijker het lijkt om de veranderingen in een gerichte planning door te voeren en een meetbaar resultaat vast te stellen (Cozijnsen & Vrakking, 1993).

De aspecten visie, strategie, structuur en cultuur zullen hierna worden behandeld. Dit zal de rode draad zijn in de analyse van het empirische gedeelte dat in hoofdstuk 5 volgt.

#### *Visie op de organisatie*

Aan de hand van criteria worden er uitspraken gedaan over de relatieve gezondheid van organisaties. Afhankelijk van de invulling van de criteria wordt er gesproken van meer of mindere gezonde organisaties. Het gaat hierbij niet alleen maar om de beschrijving van activiteiten, processen en beslissingen binnen een organisatie, maar ook om de kennis van specifieke deelgebieden zoals logistiek, cultuur en leidinggeven zijn hierbij een 'must'. Er kunnen verschillende criteria gehanteerd worden. Soms bepaalt de tijdgeest het criterium, zoals een goede samenwerking en harmonie tussen organisatieleden. Adviseurs of managers vertegenwoordigen, vaak onbewust, een bepaalde stroming. Ofwel: er bestaan verschillende gezondheidsopvattingen.

Quinn en Rohrbauch (in Cozijnsen & Vrakking, 1993) hebben verschillende gezondheidsopvattingen samengebracht in vier effectiviteitsmodellen. Er zijn veel overeenkomsten met de verschillende stromingen binnen verandermanagement. Als eerste is er het Human Relations-model, waarbij criteria als samenwerking (tegenhanger van conflict) en het moreel centraal staan. Als die gezond zijn zou ook het doel van de (organisatie-)ontwikkeling van de organisatieleden gehaald worden. Bij het open systeem-



model ligt de nadruk op de structuurkant en vooral op flexibiliteit. Er gaat veel belangstelling uit naar de mens. Een flexibele structuur kan het voordeel hebben dat er snel en adequaat op allerlei omgevingsimpulsen gereageerd kan worden, waardoor de samenhangende groei nagestreefd kan worden. Er gaat hier ook veel belangstelling uit naar de omgeving. In het interne processen-model heeft men een sterk interne focus en schenkt men voornamelijk aandacht aan informatie- en communicatieprocessen. Maar deze processen zijn weinig op dynamiek of veranderingen gericht, *maar* op stabiliteit en controle. Het rationele doelenmodel is voornamelijk 'beheersingsgericht'. Effectiviteit wordt afgemeten aan een goede planning en het kiezen van de juiste doelen. Vervolgens krijgen de criteria 'productiviteit' en 'efficiency' veel aandacht in dit model. Deze hebben zowel betrekking op de middelen als op de doelen van een organisatie.

Gezondheidsopvattingen over een organisatie zijn zeker niet zo eenvoudig te stellen en kunnen in belangrijke mate mede worden bepaald door de visie van de adviseur: welk effectiviteitsmodel wordt door hem/haar gehanteerd? Daarnaast ontstaat het probleem dat effectiviteit met deze uiteenlopende criteria niet altijd even gemakkelijk te meten is. Dat geldt met name voor criteria die betrekking hebben op middelen zoals communicatie, samenwerking, flexibiliteit en doelbepaling.

Bij de visie op een organisatie zal men zich meer moeten laten leiden door condities die daadwerkelijk een bijdrage leveren aan de doelen van de organisatie. Er zijn twee wegen die daartoe steeds meer geschikt zijn (Harrison, 1987):

- een vergelijking tussen succesvolle (gezonde) organisaties uit dezelfde sector en de eigen organisatie
- een vergelijking van de huidige situatie van een organisatie met een ideaalstandaard (theoretisch ontwikkelde norm).

De eerste weg is meer 'praktisch-pragmatisch' van aard. Het vaststellen van het profiel van een succesvolle organisatie of van meerdere organisaties uit één sector geeft de mogelijkheid om er andere vergelijkbare typen organisaties aan af te meten.

De tweede weg is meer theoretisch-wetenschappelijk van aard. Er wordt meer van tevoren geput uit (organisatie-)theoretische en methodologische inzichten. De uitkomsten zijn diagnose-instrumenten die grotendeels betrouwbaar zijn.

### *Strategie van de organisatie*

Onder strategie kan worden verstaan een weloverwogen koers bepalen en daarnaar handelen op de middellange termijn. Strategisch management is de aandacht die het management moet geven aan de wijze waarop de organisatie wordt ingericht om de koersbepaling mogelijk te maken (de strategie).

Mintzberg (in Cozijnsen & Vrakking, 1993) laat in zijn studies van strategische patronen zien dat vele strategieën blijken te ontstaan en niet tevoren ontworpen worden. Hij heeft vooral gewezen op het belang van het ontstaan van strategieën vanuit de basis van de organisatie. Het werkelijk strategisch bezig zijn houdt in, dat er een productieve spanning moet zijn tussen het ontwerp van een strategie enerzijds en ontstaan van een strategie anderzijds. Een effectieve organisatie moet op een productieve manier met deze twee culturen van strategie-ontwikkelen weten om te gaan. Een concrete aanpak van strategiebenadering kan als volgt worden weergegeven:

1. Identificeer de huidige benadering(en) van het verkrijgen van strategieën. Ga na welke manieren er worden toegepast.
2. Identificeer de mensen die de meeste directe waarde toevoegen en ga na welke invloed zij hebben bij het ontwikkelen/ontstaan van strategieën.
3. Ontwerp twee procesgangen, gebaseerd op het ontwerp van een strategie en het ontstaan van een strategie.
4. Confronteer deze procesgangen met elkaar.
5. Maak hieruit een concreet actieplan.

### *Structuur van de organisatie*

Structuur kan worden gezien als een pakket van regels waarmee het handelen van de organisatieleden wordt geconditioneerd, onder andere door toegekende bevoegdheden en procedures die noodzakelijk gevolgd dienen te worden. Structuren moeten passen op situaties en deze veranderen voortdurend. De begrippen schaal en grootte van de organisatie worden in het spraakgebruik vaak verward. Een grote organisatie is niet meteen grootschalig of een kleine organisatie kleinschalig. Bij grootte gaat het om de omvang van de organisatie en het aantal personeelsleden. Bij schaalgrootte gaat het om de verhouding tussen bestuur, structuur en omvang van de organisatie. Dit betekent dat een grote organisatie kleinschalig georganiseerd kan zijn en een kleine organisatie grootschalig. Bij het ontwerpen van de schaalgrootte van een organisatie kunnen de volgende criteria gebruikt worden. De mate van bestuurbaarheid, de beheersbaarheid, het arbeidsklimaat en de technologische mogelijkheden.

Bij de bestuurbaarheid kan de vraag worden gesteld in hoeverre het mogelijk is om een eenduidig beleid te voeren in de gehele organisatie om de routine-operaties en ook innovaties en veranderingen snel en effectief door te kunnen voeren. Met betrekking tot de beheersbaarheid door de topleiding wordt gekeken in hoeverre de doelen die door de top vooraf gesteld zijn ook bereikt en getoetst kunnen worden en in hoeverre hier bijsturing mogelijk is. Er wordt heel specifiek gelet op het arbeidsklimaat. Dit moet mensen motiveren,

loyaal en betrokken houden bij de arbeidsprocessen van de organisatie. Daarbij wordt ook gekeken naar de mate waarin de technologie extra ontwerpmogelijkheden verschaft.

### *Cultuur van de organisatie*

Cultuur kan worden opgevat als de waarden en normen, verwachtingen en doelen die mensen aan hun organisatie willen toekennen. Wijzigingen in de cultuur kunnen leiden tot structuraanpassingen, waarbij de voortgebrachte structuurverbeteringswensen van de organisatieleden worden geformaliseerd (Hakvoort & Veenswijk, 1998). Organizationalleden zien vaak erg op tegen veel weerstand oproepende structuurreorganisatieprocessen waarvan het effect nog niet duidelijk is. Alleen al om die reden ligt de weg via de cultuurbeïnvloeding voor de hand, maar bovendien lijkt deze weg ook sneller resultaten op te leveren en minder weerstand op te roepen.

De waarden vormen het zwaartepunt bij de meting van de normen, verwachtingen, waarden en doelen van de organisatie. In elke organisatie wordt de cultuur gekenmerkt door een centraal waardencomplex waarover tussen de organisatieleden een consensus bestaat. Als zo'n waardencomplex voldoende samenhangend en continu is, dan is er sprake van een ideologie. Uit een ideologie worden waarden, normen, verwachtingen en doeleinden afgeleid. Kortom: de organisatiecultuur bestaat in de eerste plaats uit een samenhangend systeem van opvattingen die door de organisatieleden min of meer worden gedeeld en die zich in een cyclisch proces kunnen stabiliseren of vernieuwen.

Om een diagnose van een organisatiecultuur te maken kan men kijken naar de opvattingen die van belang zijn. Belangrijk is hoe de verschillende actoren zich in de organisatie gedragen en welke dynamiek erin valt te onderkennen. Een cultuurdiagnose moet opleveren waar men zich bevindt, wat de dominante stroming is en of deze positief versterkend werkt voor de betreffende organisatie.

Een van de krachtigste cultuurbeïnvloedingen bestaat uit het vernieuwen van de top. De leider heeft de mogelijkheid nieuwe gebruiken te introduceren, die iets uitdrukken van zijn/haar wensen ten aanzien van de cultuur. Door hiervan gebruik te maken kan een spontane cultuurwijziging op gang komen.

Een manier om via culturele interventies een structureel veranderingsproces in te luiden is het introduceren van normatief voorbeeldgedrag, bijvoorbeeld door succeservaringen van andere gelijksoortige organisaties over te laten brengen door middel van gastlezingen door vertegenwoordigers van die organisatie. Waar het steeds om gaat is een groter gezamenlijk bewustzijn te organiseren dat kan leiden tot een proces van verandering.

In organisaties waar geen tijd meer is voor een geleidelijk veranderingsproces via culturele interventies en het nodig is snel een nieuw ontwerp voor de organisatie te ontwikkelen, zal het ontwerpen van structuren zeker betekenis blijven houden. Maar daar waar geen

duidelijke crisissituatie is, maar wel een tekort aan effectiviteit en efficiency wordt gesignaleerd, kan de nieuwe effectievere en efficiëntere organisatie beter worden nagestreefd door een programma van culturele interventies, gericht op motivatieversterking en resultaatbetrokkenheid.

### **2.5.3 Sturing en zelforganisatie**

Goed verandermanagement vereist sturing en zelforganisatie. Dit vraagt om een zodanige regie dat de medewerkers binnen de aangereikte kaders de ruimte krijgen om met een eigen invulling te komen. En het helpt als sturing versterkt wordt door visie op organisatie-ontwerp (sturen op ontwerp) en een visie op managementstijl en communicatie (sturen op gedrag). Zelforganisatie betekent dat men zelf de verantwoordelijkheid neemt voor verbeteringen. Zelforganisatie heeft ook betrekking op het ontwerp, bijvoorbeeld procesverbetering en verruiming van verantwoordelijkheden. Het komt verder tot uitdrukking in gedrag, bijvoorbeeld teamontwikkeling (Mastenbroek, 1997).

In de meest voorkomende veranderingen komt er een bepaald patroon naar voren. Dit is de ontwikkeling van zowel sturing als zelforganisatie. Kort samengevat houdt dit in:

#### 1 Meer sturing

- Maatschapsniveau is het aangrijpingspunt voor het verbeterproces.  
Het hoogste niveau is de ingang om knelpunten aan de orde te stellen en de eventuele verbeteringen, per afzonderlijke sectie, te realiseren.
- Aandacht voor de kwaliteit van de onderlinge samenwerking.  
Naast een betere samenwerking met het ondersteunend personeel, wordt ook aandacht besteed aan de communicatie tussen de verschillende niveaus onderling. Door op maatschapsniveau de voortgang in de secties te bespreken en de ervaringen met elkaar uit te wisselen, leert men van elkaar en ontstaat een grotere betrokkenheid.

#### 1 Meer zelforganisatie en autonomie

- Persoonlijk initiatief.  
Het persoonlijk initiatief staat voorop; een ieder wordt aangesproken op de eigen verantwoordelijkheid in het verbeterproces en wordt uitgedaagd om zelf op zoek te gaan naar suggesties ter verbetering en zich in te zetten voor de realisatie daarvan.
- Aandacht voor het ondersteunende personeel.  
Door de voorgesprekken met het ondersteunend personeel voelen de betrokkenen zich meer serieus genomen. Door het personeel vervolgens te vragen om suggesties ter verbetering, zal er een minder 'klagerige' sfeer hangen en ontstaat er een open en constructieve discussie.

De bestuurlijke kracht binnen een organisatie blijkt volgens Mastenbroek (1997) telkens weer doorslaggevend te zijn. De kern van de aanpak van verandermanagement betreft twee typen activiteiten:

1. Voor het geheel:
  - De top geeft aan; wat beter, waarom en hoe.
  - Er worden gezamenlijke uitwisselingen en voortgangsrapportages van de actieplannen van de onderdelen georganiseerd.
  - De top stuurt en monitort; elk volgend niveau doet dit op zijn beurt voor het eigen taakgebied.
2. Per onderdeel:
  - Verbeterdoelen worden ingevuld binnen het beleidskader van de top.
  - Acties worden afgesproken.
  - Resultaten worden zichtbaar gemaakt.
  - Communicatie en teamfunctioneren worden verbeterd.

#### **2.5.4 Integraal veranderen**

Veranderingen in de organisatie bestaan vaak uit noodzakelijke aanpassingen aan vernieuwingen. Technologische of productvernieuwingen bijvoorbeeld zijn niet meer los te zien van (noodzakelijke) veranderingen in allerlei organisatieaspecten. Het gemengde karakter van een organisatie houdt in dat de organisatie elementen bevat die geen samenhang met elkaar vertonen. Als deze onafhankelijke elementen elkaar raken, kunnen zij in het functioneren allerlei spanningen oproepen. Die spanningen zijn lastig en veroorzaken neigingen om de organisatie zo consistent mogelijk te maken, dus om tot een zo zuiver mogelijk type organisatie te komen. Dit betekent meestal dat naar een passende samenhang tussen allerlei veranderingsaspecten gezocht wordt. Samengevat: integraal veranderen is noodzakelijk.

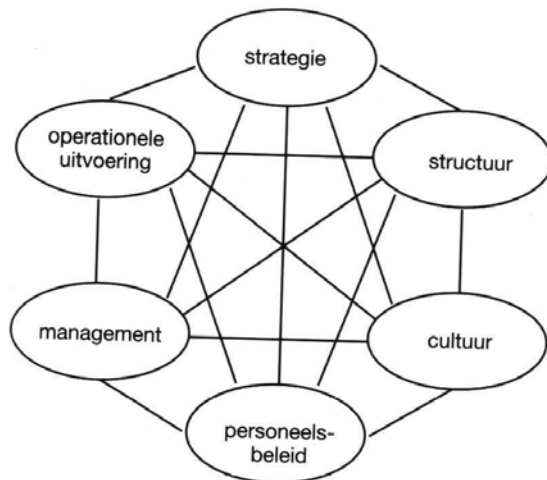
Bij integraal veranderen moet gedacht worden aan de (juiste) samenhang tussen de volgende zes organisatiefacetten:

1. Strategie
2. Structuur
3. Cultuur
4. Personeelsbeleid
5. Management
6. Operationele uitvoering

In figuur 2.2 wordt de samenhang tussen deze facetten weergegeven.

*Figuur 2.2*

(bron: Cozijnsen, Vrakking: Organisatiediagnose en organisatieverandering, 1993:113)



Verandering in een van deze zes organisatiefacetten heeft vaak ook veranderingen bij de andere organisatiefacetten tot gevolg. Veranderen is complexer geworden.

Als een manager wordt gevraagd waar een veranderingsproces op stukloopt of waar de grootste knelpunten te vinden zijn, dan zal hij vaak verwijzen naar de lage veranderingsbereidheid van de werknemers. Het kan nog meer problemen opleveren als die lage bereidheid omslaat in weerstand tegen veranderingen (Cozijnsen & Vrakking, 1993). Deze weerstand zal terugkomen in de empirische analyse.

## **2.6 Weerstand tegen verandering**

Kurt Lewin (1948) zag het gedrag van individuen in een organisatie niet als een statistisch gewoontepatroon, maar eerder als een reeks activiteiten om bedreigende krachten die door leden onder in een organisatie kunnen worden ervaren, in balans te brengen. Als mensen in een organisatie psychologisch onder druk komen te staan, gaan zij tegenkrachten ontwikkelen. Organisatieleden streven meestal naar een soort evenwicht dat zich telkens aan kleine schommelingen aanpast, maar grote schommelingen negeert. Het ontwikkelen van tegenkrachten gebeurt meestal onder veranderende omstandigheden, doordat situaties minder stabiel en voorspelbaar worden. Deze tegenkrachten werden door Lewin benoemd als 'weerstand tegen verandering'.

Voor sommige functionarissen kunnen veranderingen een bedreiging vormen voor hun takenpakket of voor hun verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Voor anderen ligt de bedreiging in het feit dat ze met andere formulieren of een andere werkwijze moeten

omgaan. Weerstand tegen verandering is een menselijk verschijnsel en eigenlijk eenvoudig te begrijpen. Een mens probeert een zekere evenwichtstoestand te handhaven. Als situaties een bedreiging vormen ontstaat er een reactie van terugvallen op oude en veilige gedragspatronen. Maar natuurlijk is dit niet los te zien van hoe iemand zelf is. Er zijn mensen die qua persoonlijkheid zodanig in elkaar zitten dat zij weinig veranderingsbereid zijn. De gewoonten en (on)veiligheidsgevoelens van een individu zullen hierbij ook een rol spelen. De introductie van een vernieuwing zal tot grote weerstanden leiden als deze haaks staat op de heersende waarden van medewerkers. Hoe sterker een vernieuwing taboes, rituelen of gewoonten doorbreekt, hoe meer weerstand er te verwachten is.

Er moet niet vergeten worden dat organisatorische veranderingen vaak een negatief effect hebben op het 'zelfbeeld' van degenen die zich het 'slachtoffer' voelen van die veranderingen. Dit heeft ook een direct effect op de prestaties van die medewerkers. Dit soort effecten moeten zeker onderkend worden, wil de organisatie goed blijven functioneren tijdens veranderingsprocessen.

### **2.6.1 Het herkennen van weerstand**

Veranderaars komen in de meeste gevallen te staan tegenover een groep mensen die niet direct bereid zijn om te veranderen. De een zal wat meer weerstand vertonen dan de ander. Meestal is de weerstand openlijk te herkennen, soms is het niet zichtbaar. Het meest herkenbaar zijn de uitingen van weerstand in de vorm van competitie en conflicten. Men kan ook geconfronteerd worden met een aantal afstandelijke reacties, zoals:

- de nuchtere reactie ('laten we met beide benen op de grond staan');
- de geen-tijd-reactie ('daar hebben we het veel te druk voor');
- de overtuig-me-maar-reactie ('we hebben het altijd al op deze manier gedaan').

Behalve deze openlijke uitingen komen de weerstanden ook naar buiten in minder herkenbare vorm. Maar dat betekent niet dat ze geen invloed hebben. Een voorbeeld hiervan is geruchtvorming. Juist omdat geruchtvorming een normaal verschijnsel is in bijna alle organisaties kan de bedreiging ervan worden onderschat. Bij ziekmeldingen geldt dit ook. In het begin denkt men er niet aan, iemand kan natuurlijk gewoon ziek zijn. Maar als het er meer worden en vooral in die periodes waarin de dreiging het grootst is, dan begint het langzamerhand door te dringen dat het te maken kan hebben met de veranderingen die zich op dat moment afspelen.

Daarnaast is er ook nog het vermijdings- en ontkenningsgedrag als uiting van weerstand. Voorbeeld hiervan is dat men in termen denkt van 'ik zie wel wat er van komt' of men gaat zich verschuilen achter de anderen: 'de anderen vinden het ook een slecht/goed voorstel'. Vaak gaat het daarbij om afschuiven. Onthouden moet worden dat geen enkele uiting van weerstand onderschat mag worden. Wanneer er op de verkeerde wijze met weerstand

omgegaan wordt, kan zeker een gedeelte van de groep met de minste weerstand snel overlopen naar de groep met de meeste weerstand. Onderkennen van uitingen van weerstand blijft daarom heel belangrijk.

Weerstand wordt vaak veroorzaakt door het gedrag van de vernieuwingsmanager. Een manager zal moet bewijzen dat hij echt geïnteresseerd is in de positie van de tegenstanders en in wat er in hun hoofden omgaat en dat hij daarvan wil leren door ernaar te luisteren. Enthousiaste voorstanders van een vernieuwingspoging zullen rekening moeten houden met essentiële waarden (traditie en identiteit) van de betreffende groep die moet veranderen. Veel weerstand kan ook worden voorkomen als duidelijk gemaakt kan worden dat de voorgestelde vernieuwing is gebaseerd op objectief onderzoek of kennis. Het kan heel nuttig zijn om demonstraties te organiseren of mensen met ervaring in vergelijkbare vernieuwingsprojecten in te schakelen. Als ondanks deze preventiemaatregelen toch nog weerstand ontstaat, zal er gezocht moeten worden naar andere methoden.

### **2.6.2 Methoden om met weerstand om te gaan**

Ondanks de mogelijkheden om weerstand te verminderen moet er rekening worden gehouden met het feit dat er altijd voor- en tegenstanders blijven en dat de confrontatie met weerstand altijd aanwezig zal zijn. Er zal in het begin van een veranderingsproces in het algemeen sprake zijn van weerstand tegen elke verandering. De weerstand wordt meestal erger door een combinatie van angst en onbekendheid. Vaak is het de angst of een project wel of niet zal slagen, maar ook of men zelf zal falen. Procedures worden vaak omgegooid en communicatiepatronen worden verstoord. Conflicten richten zich op de verandering en de samenwerking neemt af. Problemen worden groter en er moet extra tijd vrijgemaakt worden om de problemen op te lossen. Tijdens deze overgangperiode, wanneer de mensen zich moeten aanpassen aan de verandering, zullen ze ontmoedigd raken vanwege de problemen die zich opstapelen. Pas na deze periode heeft de verandering kans om gunstige resultaten te boeken. Het op de juiste manier gebruik maken van veranderingsstrategieën is hierbij heel belangrijk. Bij medewerkers die de minste weerstand vertonen, kan de normatieve strategie gehanteerd worden. Naarmate de weerstand stijgt en men met de achterblijvers te maken krijgt, zal de kennisgerichte strategie en in het uiterste geval de machts-dwangstrategie gehanteerd worden. Als de snelheid van veranderen essentieel is, kan macht gehanteerd worden. Bij zo'n aanpak wordt er alleen maar aandacht besteed aan de veranderingen, zonder aandacht te schenken aan de mogelijke frustraties van medewerkers. Verder zijn er ook andere methoden om met weerstand om te gaan. Training en communicatie kunnen nuttig zijn als er geen informatie of onvolledige informatie is over de verandering. Manipulatie en onderhandeling zouden het meest passend zijn als andere tactieken niet helpen of te



duur zijn. Deze methode kan op de lange termijn wel leiden tot problemen, doordat medewerkers zich snel in zo'n proces gemanipuleerd voelen.

Methoden of strategieën dienen dus gekozen te worden in relatie tot de mate van weerstand (Cozijnsen & Vrakking, 1993).

## 2.7 Proces van succesvol veranderen

Succesvolle veranderingsprojecten komen niet tot stand op basis van een ontwerp dat in één klap ontworpen en gerealiseerd wordt. Succesvol veranderen is gebaseerd op het maken van de juiste diagnoses en taxaties, een weloverwogen visie en het op het juiste moment in de juiste situatie gebruikmaken van de geschikte instrumenten en interventies. Dit alles kan weergegeven worden als een cyclisch proces, zoals in figuur 2.3.

*Figuur 2.3*

(bron: Cozijnsen, Vrakking: Organisatiediagnose en organisatieverandering, 1993:240)



Bij de punten 1 en 4 is de veranderingsmanager voornamelijk als diagnosticus bezig. De veranderingsmanager zal zich bij de punten 2 en 3 veel meer als vormgever, ontwerper van de organisatie profileren. Hij laat zich leiden door allerlei organisatietheorieën (stromingen). Bij de punten 5 tot en met 7 zal hij vooral als strateeg optreden. Dit alles komt weer terug bij de aspecten van een geslaagd veranderingsproject: het begint bij de juiste diagnose, een

goede visie, een passend ontwerp (van de organisatie) en een geschikte diagnose van het veranderingsvermogen.

De keuze van geschikte strategieën, tactieken en interventies kan dan veel meer overwogen en onderbouwd plaatsvinden. Bij veranderingsprojecten moet er veel meer ingespeeld worden op de unieke kenmerken van het project zelf. Een goede diagnose dient die unieke kenmerken zichtbaar te maken. Succesvol veranderen kan niet meer gebeuren zonder geschikte diagnoses aan het begin, tijdens en aan het einde van het project. Evaluerende diagnoses zijn noodzakelijk tijdens en aan het einde van het totale veranderingsproces.

## **2.8 De faalfactoren van eerdere pogingen om de overheid te veranderen**

### **2.8.1 Coördinatie**

Coördinatie is nodig bij de overheid. Veel veranderingsprojecten van de overheid gaan mis wegens gebrek aan coördinatie (Wiegel, 1993). Hieronder wordt puntsgewijs beschreven wanneer coördinatie van groot belang is.

- Coördinatie is altijd een centraal probleem geweest in de discussie over de organisatie en het functioneren van de rijksdienst. Hoe meer er wordt verzelfstandigd en gedecentraliseerd, des te actueler deze vraagstelling wordt. Bij een organisatorische scheiding van beleidsvorming en beleidsuitvoering moet een blijvende interactie tussen die beide worden gewaarborgd. Een knelpunt dat algemeen wordt erkend is het gebrek aan systematische kennis over de interdepartementale taakverdeling en coördinatie. De interdepartementale coördinatie is en blijft steeds van groot belang bij elke verandering die wordt aangebracht in de departementale taakverdeling.
- De complexiteit van de taken van de overheid is enorm. Alles hangt met alles samen. Om die complexe taak aan te kunnen is specialisatie hard nodig. Die specialisatie is te vinden in de organisatie van de rijksdienst. De rijksdienst is een samenstel van organisatie-eenheden die zich bezig houden met specifieke taakvelden. Om de samenhang van de onderdelen van het overheidsbeleid te bewaken is coördinatie een voorwaarde. Coördinatie betekent dan het streven naar vergroten, bewaren en bewaken van de samenhang en consistentie van het overheidsbeleid. Coördinatie heeft dus betrekking op de horizontale verbindingen binnen de rijksdienst. Coördinatie is zoals gezegd nodig om de samenhang van de onderdelen van het overheidsbeleid en de consistentie van het beleid als geheel te bewaken. Los van de structuur van de rijksdienst, hoe groot of klein de departementen ook zullen zijn,

specialisatie zal altijd nodig blijven om de overheidstaak in de hele complexiteit behapbaar te maken. Dat betekent automatisch dat coördinatie ook altijd nodig zal zijn. Coördinatie is geen zelfstandige doelstelling, maar een permanente randvoorwaarde voor een goede vervulling van de overheidstaak, dienstbaar aan de inhoudelijke en organisatorische doelstellingen van de overheid.

- De rijksoverheid staat voor de taak om conflicterende maatschappelijke belangen met elkaar te verenigen en aanvaardbare oplossingen; het beleid. Die conflicterende belangen zijn weerspiegeld in de organisatie van de rijksoverheid. De overheidsorganisatie is in die zin dus een afspiegeling van de maatschappij. In voortdurende afstemming, overleg en onderhandeling tussen onderdelen van de rijksoverheid moet gezocht worden naar oplossingen die voldoende recht doen aan de verschillende belangen. De weging van de verschillende belangen dient uiteindelijk door de politiek te worden bepaald. Coördinatie is dus een noodzakelijk onderdeel in het beleidsvormingsproces. Verbeteringen in organisatie en functioneren van de rijksoverheid dienen er niet op gericht te zijn coördinatie overbodig te maken, er zullen immers altijd conflicterende belangen zijn en coördinatie zal dus ook altijd nodig zijn.

### **2.8.2 Verkokering**

- In de rijksdienst is er volgens Wiegel (1993) sprake van verkokering. De sterke wereld van de sectoren overheerst de zwakke wereld van de integratie. Tussen (overheids)actoren en de regels die deze verbindingen beheersen, zijn er gebrekkige verbindingen. Het openbaar bestuur wordt geanalyseerd als een organisatie die is uiteengevallen in interorganisationele netwerken waarin door alle actoren op meerdere fronten tegelijk onderhandeld moet worden. De spelregels zijn onduidelijk, waardoor bureaupolitieke conflicten ontstaan die kunnen ontaarden in een fatale rivaliteit.
- Het belangrijkste knelpunt in de wereld van de sectoren is verkokering. Het beleid komt tot stand in sterk gespecialiseerde eenheden, in overleg met een eveneens verkokerd maatschappelijk veld, meestal sectoraal, soms daarbovenuit komend. Ten opzichte van andere sectoren binnen de rijksdienst wordt het beleid vooral door concurrentie gekenmerkt.

Het verschijnsel van verkokering houdt in dat beleidsvormingsprocessen zich afspelen in gesloten en gespecialiseerde circuits, die een meer integrale benadering

van beleidsproblemen en belangenafweging onmogelijk maken.

Informatieuitwisseling tussen deze circuits is zeer beperkt.

Boven, 't Hart, Van Twist en Rosenthal (2001:263) zien verkokering ook als beleidssectoren die zich ontwikkelen tot verticale kokers waarbinnen alle organisaties met hetzelfde perspectief uitsluitend handelen in het belang van de eigen sector.

Door deze manier van samenwerken van organisaties en belangenverstrengeling, kunnen verschillende beleidskokers een grote macht ontwikkelen. Het is erg moeilijk om door deze 'dikke muur' heen te breken volgens Bovens et al. (2001:263).

### **2.8.3 Politiek**

- Daadwerkelijk veranderen van de overheid kan alleen als politiek en ambtelijk management het beide willen en zich er gezamenlijk voor inzetten. Het ambtelijk management, maar vooral ook parlement en kabinet, moeten hun verantwoordelijkheid nemen.
- De gewenste veranderingen vereisen een gezamenlijke inspanning van de politiek verantwoordelijken en het ambtelijk topmanagement.
- De taken van de rijksdienst worden nu nog steeds vanuit de politiek bepaald. De politiek, in de vorm van een democratisch gekozen bestuur, bepaalt het beleid.
- Duidelijke politieke doelstellingen en een krachtige politieke aansturing zijn voor een veranderingsoperatie hard nodig.
- Bij de reorganisatie van de overheid gaat het uiteindelijk om macht. Veranderingsprocessen vereisen daarom een politieke regie. Politici maken deel uit van de bestaande machtsverhoudingen. Toch kunnen zij veranderingen sturen, mits zij zich bewust zijn dat hun politieke macht niet zozeer ligt in de mogelijkheid zelf veranderingen aan te brengen, als wel in de mogelijkheden die zij anderen kunnen bieden om veranderingen te bewerkstelligen. Daarnaast is een publiek debat vereist om bestaande (machts)verhoudingen onder druk te zetten (De Kam & De Haan, 1991).

### **2.8.4 Andere factoren**

- De praktische doorwerking en betekenis van eerder verschenen rapporten en adviezen is volgens velen slechts gering geweest. De veranderingen en

verbeteringen die zijn doorgevoerd zijn maar ten dele gerelateerd aan de genoemde adviezen en rapporten.

De verklaring voor de geringe praktische doorwerking en betekenis kan volgens Wiegel (1993) gevonden worden in de karakteristieken van de discussie over de rijksdienst. Dit was lange tijd:

- a. te veel structuur- en te weinig procesgericht;
  - b. te veel instrumenteel en te weinig conceptueel;
  - c. te veel op eenheid en te weinig op verscheidenheid gericht;
  - d. te veel kwantiteit en te weinig op kwaliteit gericht;
  - e. te veel op het ambtelijk apparaat en te weinig op de politiek gericht.
- De oplossing voor het probleem van de rijksoverheid bestaat niet. Wat wordt aangeduid als de rijksoverheid, is in feite een samenstel van ongelijksoortige en wederzijdse afhankelijke organisaties. Die ongelijksoortigheid is een logisch gevolg van de diversiteit aan taken die het rijk uitvoert.  
De bestaande differentiatie en variatie binnen de overheid en het eigen karakter van de overheid moeten worden erkend.
  - Ontwikkelingen in de samenleving worden bepaald door een complex van factoren en actoren. De overheid heeft echter wel de taak het beleid te bepalen.
  - Een beschouwing over de kerntaken van de overheid kan altijd maar van tijdelijk en relatief belang zijn. De maatschappij is voortdurend in beweging, wensen en opvatting over het (kern)takenpakket van de overheid veranderen daardoor ook voortdurend. Belangrijk dan om te proberen vast te leggen wat de kerntaken van de overheid zijn, is het om de dynamiek en ontwikkeling in het takenpakket centraal te stellen en condities en randvoorwaarden voor verandering te schetsen.
  - De kwaliteit van de rijksdienst wordt in belangrijke mate bepaald door de kwaliteit van de mensen die er werken. Dit wordt nog sterker als de rijksdienst zich meer gaat beperken tot beleidsontwikkeling. De vakinhoudelijke kwaliteiten en creativiteit van beleidsambtenaren zijn in hoge mate bepalend voor de kwaliteit van het beleid. Je kunt nog zulke mooie structuren en procedures ontwerpen, als de mensen die daarin moeten werken niet willen helpt het niets.
  - Aanzienlijke problemen voor de overheidsorganisatie blijken zich voor te doen als gevolg van de toenemende vervlechting van de taken van de centrale overheid met

die van de lagere overheden enerzijds, internationale organisaties anderzijds. De departementen ontwikkelen meestal elk afzonderlijk een eigen beleid tegenover provincies en gemeenten, zonder dat daarbij duidelijke coördinatie plaatsvindt.

- Overheidsorganisaties hebben meestal de neiging om maar groter en groter te worden in plaats van juist kleiner (Sint, 1994).

## 2.9 Operationalisering

In paragraaf 2.5 zijn de aspecten van een veranderingsproces uitgewerkt. Deze aspecten zijn als indicator meegenomen naar het onderzoek. Aan de hand van deze aspecten zullen de empirische waarnemingen vanaf hoofdstuk 5 beoordeeld worden.

**Visie:** Tijdens het onderzoek ben ik op zoek gegaan naar de verandering van de visie van de organisatie na afronding van de departementale takenanalyse.

Ik ben op zoek gegaan naar uitspraken over de relatieve gezondheid van BZK. Door dit tijdens de interviews te vragen, zal duidelijk worden of er iets is veranderd aan de visie van BZK.

**Strategie:** Door tijdens de interviews te vragen naar de verandering van de strategie van BZK na afronding van de departementale takenanalyse, zal er duidelijkheid worden verschaft of BZK een andere koers is gaan varen om op de lange termijn daarnaar te gaan handelen.

**Structuur:** Tijdens de interviews heb ik getracht erachter te komen of er een structuurverandering heeft plaatsgevonden. De nieuwe structuur zou moeten passen op situaties en die veranderen voortdurend.

Een structuurverandering is best ingrijpend voor een organisatie. Daar de departementale takenanalyse nog niet lang geleden is afgerond, zal het tijdens het onderzoek duidelijk worden of BZK al zover is gekomen met de veranderingen dat er ook een structuurverandering heeft plaatsgevonden.

**Cultuur:** Ik probeer tijdens de interviews erachter te komen of er andere waarden, normen en verwachtingen tussen de medewerkers onderling van BZK heersen nu de departementale takenanalyse is afgerond.

Door de opvattingen van de respondenten naast elkaar neer te zetten, kan er geconstateerd worden of er consensus bestaat over de waarden en normen tussen de medewerkers of niet. In het volgende hoofdstuk zal de organisatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken beschreven worden. Hierdoor kan er een duidelijk beeld worden geschetst van de

organisatie waar zich de departementale takenanalyse heeft plaatsgevonden. Elk directoraat-generaal wordt kort behandeld. De veertien directies die worden benoemd in dat hoofdstuk zijn gevisiteerd tijdens de takenanalyse.

Een verandering bij BZK zal invloed hebben op de rijksdienst. Daarom zal er aan het eind van het volgende hoofdstuk kort worden stilgestaan bij de plaats van BZK in de rijksdienst.

### **3. Organisatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**

#### **3.1 Inleiding**

Ooit heette het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het 'departement van inwendige politie en toezicht op de staat van dijken, wegen en wateren van de Bataafse Republiek'. Sinds 1798 is er veel veranderd, maar BZK wordt nog wel het 'moederdepartement' genoemd.

Taken zoals onderwijs en waterstaat, die vroeger werden behandeld door afdelingen van BZK, worden nu door zelfstandige ministeries uitgevoerd. De belangrijkste doelstellingen van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn tegenwoordig:

- het waarborgen van de democratische rechtsstaat;
- de zorg voor een goed functionerend openbaar bestuur;
- de kwaliteit waarborgen van personeel en management in de rijksdienst;
- het bewaken van de Grondwet;
- het coördineren van de samenwerkingsrelatie met de Nederlandse Antillen en Aruba;
- het bevorderen van de openbare orde en veiligheid;
- de zorg voor het constitutionele staatsrechtelijke bestel (Ministerie van BZK, 2004).

BZK verbetert de publieke prestaties. Dat gebeurt door ruimte te bieden aan vakmanschap en door selectief te sturen op die prestaties waar het Rijk zelf over gaat. Er wordt ruimte geboden op de eigen taken van BZK: het bestuur en de veiligheid. Op het vergroten van die ruimte spreekt BZK andere departementen aan. BZK spreekt de andere overheden en de politiekorpsen aan op die prestaties waar het Rijk belang bij heeft. Bijvoorbeeld in de vorm van prestatie-of beloningsafspraken. BZK stimuleert ze om hun eigen presteren te meten en onderling te vergelijken. Ze blijven doorzoeken naar de goede ijkpunten voor de publieke prestaties.

Het Rijk kan de ambitie van voortdurende prestatieverbetering richting anderen alleen maar waar maken als het de eigen huishouding zelf ook op orde heeft. Daarom zoekt BZK binnen het Rijk naar het benutten van schaal- en efficiencyvoordelen en naar een betere relatie tussen de manier waarop het Rijk zich organiseert en de effecten van het beleid. BZK levert een actieve bijdrage aan de verbetering van de publieke dienstverlening door te laten zien waar de mogelijkheden van ICT liggen en door kritisch te zijn op overtollige lasten voor burgers en bedrijven.

De takenanalyse maakt BZK meer en meer duidelijk dat de buitenwereld en BZK zelf hogere eisen aan BZK stellen dan zij nu waar maakt. Daar laat BZK zich niet door ontmoedigen.



Integendeel. De takenanalyse is voor BZK een stimulans om ook de eigen prestaties verder te verbeteren (Ministerie van BZK, 2004).

BZK behartigt drie hoofdtaken:

1. het bestuur, de relaties binnen het Koninkrijk en de werking van de democratie;
2. veiligheid, inclusief de binnenlandse veiligheidsdienst en de coördinatie bij crisis;
3. bedrijfsvoering van het Rijk op het gebied van personeel, organisaties en ICT en de verbetering van prestaties in de rest van de openbare sector.

Sinds het aantreden van het kabinet Balkenende II berust de politieke leiding in handen van minister J.W. Remkes. Bij het ministerie van Binnenlandse Zaken is toen ook een minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (BVK) aangesteld, minister Th.C. de Graaf. Deze is op 23 maart 2005 afgetreden. De heer A. Pechtold is op 30 maart 2005 benoemd tot minister zonder portefeuille belast met de aangelegenheden betreffende de Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties.

Het tweede kabinet Balkenende zet zich in voor een sterke economie, een slagvaardige overheid, een betere democratie en een veilige samenleving.

### **3.2 Directoraten-generaal**

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bestaat uit vier directoraten-generaal:

- het directoraat-generaal Koninkrijksrelaties en Bestuur.
- het directoraat-generaal Management Openbare Sector.
- het directoraat-generaal Veiligheid.
- het directoraat-generaal Project Andere Overheid.

Verder omvat het ministerie de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, het Bureau Algemene Bestuursdienst, de Gemeenschappelijke Diensten en de Concernstaven. Het ministerie kent ook enkele organisatie-onderdelen met uitvoerende taken die min of meer zelfstandig opereren, zoals de Centrale Archief Selectiedienst (CAS), het agentschap Informatievoorziening Overheidspersoneel (IVOP), het agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR) en het Korps landelijke politiediensten (KLPD).

De dagelijkse, ambtelijke leiding van het ministerie is in handen van de secretaris-generaal. De secretaris-generaal (SG), de plaatsvervangend SG, de directeuren-generaal en de hoofden van de hierboven genoemde onderdelen en het hoofd Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) geven leiding aan de diverse onderdelen van BZK. Hun taak is driedelig. Zij adviseren de bewindslieden over strategische aspecten van beleidszaken. Ook

beslissen zij namens de ministers over alle beleidsaangelegenheden van het ministerie, voorzover de ministers die beslissingen niet zelf moeten nemen. Tenslotte zien zij toe op de uitvoering van de genomen besluiten.

De bovengenoemde vier directoraten-generaal worden hier verder kort met hun directies beschreven.

#### *Directoraat-generaal Koninkrijksrelaties en Bestuur*

Het Directoraat-generaal Koninkrijksrelaties en Bestuur (DGKB) bevordert een doelmatig, doeltreffend en democratisch openbaar bestuur, waaronder de identiteitsinfrastructuur, relaties met de overige onderdelen van het Koninkrijk, EU en andere internationale instellingen.

De Directie Koninkrijksrelaties (DKR) heeft als taken het waarborgen van een adequaat niveau van rechtshandhaving in het Koninkrijk en het bevorderen van autonomie van de Koninkrijkspartners op de Antillen en Aruba door middel van een effectieve en efficiënte inzet van geld en kennis.

De Directie Grotestedenbeleid en Interbestuurlijke Betrekkingen (DGSIB) heeft als taken het volgen en beïnvloeden van het beleid van andere ministeries waar dat consequenties heeft voor andere overheden, het ontwikkelen van bestuurlijke arrangementen en uitdenken van nieuwe sturingsconcepten en het (door)ontwikkelen en implementeren van het grotestedenbeleid met als doel steden beter in staat te stellen om hun eigen problemen op te lossen.

De Directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie (DBFO) werkt aan het ontwikkelen van beleid en regelgeving voor de inrichting, werking en financiering van het binnenlands bestuur. Ook de rechtspositie van de politieke ambtsdragers valt binnen het taakgebied van DBFO.

De Directie Coördinatie Internationaal Beleid (DCIB) heeft als taak de coördinatie van de internationale aspecten van het werk binnen het ministerie.

#### *Directoraat-generaal Management Openbare Sector*

Het Directoraat-generaal Management Openbare Sector (DGMOS) streeft naar een effectieve en efficiënt functionerende overheid. Ten behoeve van het presterend vermogen van de overheid bevordert het DGMOS de kwaliteit van de overheid op het gebied van organisatie, management, personeel, informatie en communicatie.

De Directie Arbeidszaken Openbare Sector (DAOS) heeft als taken het sturen, faciliteren en kaderstelling ten aanzien van het arbeidsvoorwaardenoverleg in de openbare sector; verantwoordelijkheid voor de ambtenarenwet, het sectorenmodel en de normalisatie van de arbeidsvoorwaarden van de ambtenaren.

De Directie Innovatie en Informatiebeleid Openbare Sector (DIIOS) heeft als taak het, door inzet van ICT en innovatie van werkprocessen, verbeteren van het presterend vermogen van de overheid, waarbij de overheid opgevat wordt als de openbare sector in brede zin.

De Directie Personeel, Organisatie en Informatie Rijksdienst (DPOIR) heeft als taak het realiseren van een effectieve en efficiënte bedrijfsvoering op het gebied van personeel, organisatie en informatievoorziening op rijksniveau, waarbij synergie- en schaalvoordelen worden benut.

Het Agentschap Centrale Archief Selectiedienst (CAS) is tijdens de takenanalyse ook geanalyseerd. De taken van dit agentschap zijn het wegwerken van de achterstanden in de bewerking van overheidsarchieven en de archieven toegankelijk maken en over te brengen naar het Nationaal Archief. Naast de kerntaak zorgt CAS ook voor de opslag en beheer van dynamische archieven.

### *Directoraat-generaal Veiligheid*

De doelstelling en taken van het Directoraat-generaal Veiligheid (DG Veiligheid) zijn:

- het in stand houden van een kwalitatief en kwantitatief adequate organisatie van politie, brandweer en rampenbestrijding;
- het bevorderen van een samenhangend openbare orde- en veiligheidsbeleid op centraal en decentraal niveau;
- zorgen dat de overheid in al haar geledingen onder crisismoments door welke oorzaak ook ontstaan, adequaat kan optreden (crisisbeheersingsbeleid);
- daadwerkelijk leiding geven aan de beheersing van de ontstane crisis (crisisbeheersing) bij inbreuken op de openbare orde en veiligheid, waarbij meer dan plaatselijke belangen in het geding zijn.

De Directie Strategie (DStrategie) heeft als taak het vormen van een samenhangend strategisch beleid op het gebied van veiligheid, informatie en internationale zaken.

De Directie Crisisbeheersing (DCrisisbeheersing) heeft verschillende taken zoals het organiseren van de decentrale beheersingsstructuur; het versterken van de crisisbesluitvorming in de responsfase; de coördinatie van interdepartementale beleidsontwikkeling rondom crisisbeheersing; het treffen van waarborgen ter bescherming van vitale belangen en het coördineren van de activiteiten op het terrein van veiligheidsbewustzijn.

De Directie Brandweer & Geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen (DB&GHOR) heeft als taak het verhogen van het prestatievermogen van regionale en gemeentelijke brandweer en GHOR zodat zij hun maatschappelijke taken beter kunnen waarmaken ter borging en verbetering van een veilige samenleving.

De Directie Politie (DPOL) heeft als taken het verhogen van het presterend vermogen en het bevorderen van de eenheid van de politie door harmonisatie van inrichting, taken en uitvoering bij de regionale korpsen. Burgers eisen op het terrein van veiligheid steeds meer. De tijd lijkt rijp voor een herziening van het bestel. Lokaal zijn er steeds meer partners op veiligheidsterreinen die zich niet afzijdig kunnen houden. Zij verwachten coördinatie en regie. De strakkere sturing op hoofdlijnen van politiezorg zal doorgezet worden.

#### *Directoraat-generaal Project Andere Overheid*

Het Directoraat-generaal Project Andere Overheid (DG PAO) is tijdelijk ingesteld om te zorgen voor de uitvoering van het actieprogramma 'Andere Overheid', waarvoor de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties politiek verantwoordelijk is. Het gaat daarbij om de volgende deeltaken:

- het coördineren, stimuleren en aanjagen van activiteiten, die in de reguliere organisaties binnen de ministeries plaatsvinden, ter uitvoering van het actieprogramma;
- de uitvoering van het cluster takenoperatie van de ministeries;
- het voorbereiden van een herontwerp van de rijksdienst, waaronder het doen van voorstellen voor de inrichting van een zogenaamd kernkabinet.

Hoewel dit Directoraat-generaal belangrijk is voor de uitvoering van het actieprogramma en er veel informatie over de andere Directoraten-generaal te vinden is, was dit de enige informatie die te vinden is over dit Directoraat-generaal. Volgens de respondenten kwam dit vooral doordat DG PAO meer betrokken was bij de rijksbrede analyse dan de departementale analyse.

#### *Bureau Algemene Bestuursdienst*

Het Bureau Algemene Bestuursdienst (ABD) heeft als taak het bevorderen en onderhouden van de kwaliteit van het management in de Algemene Bestuursdienst. De ABD omvat de integrale managementfuncties binnen het concern Rijk. Tot de concrete taakvelden behoren: de selectie van de ABD-leden, de ontwikkeling van de ABD-leden (loopbaanadvies, opleidingen, netwerkbijeenkomsten, kandidatenprogramma, coaching, intervisie en interdepartementale consultatie) en het ontwikkelen, stimuleren en harmoniseren van het Management Development-stelsel in het Rijk.

#### *Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving*

De Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving (DCZW) hoort tot een concernstaf van BZK. Deze directie behandelt vraagstukken die voortvloeien uit het Statuut en de Grondwet. Ook

het voorbereiden van wijzigingen van de Grondwet en van constitutionele wetgeving, centrale wetgevingsdirectie voor het ministerie en de behandeling van Europees rechtelijke en civielrechtelijke kwesties en andere juridische aangelegenheden behoren tot het takenpakket.

### **3.3 BZK en de organisatie rijksdienst**

Eén van de aandachtsvelden van BZK is de organisatie en kwaliteit van de rijksdienst. Het uiteindelijke doel is het bevorderen dat de rijksoverheid zodanig is georganiseerd dat zij op de juiste manier kan inspelen op veranderingen in de omgeving en dat zij aan de burger verantwoording kan afleggen over de wijze waarop zij functioneert. Dit onderdeel van het takenpakket van BZK behoort tot de portefeuille van de minister voor BVK (Ministerie van BZK, 2004).

De doelstellingen van dit takenpakket zijn:

- heldere politiek-bestuurlijke verhoudingen tussen de verschillende onderdelen op het niveau van de rijksdienst en
- transparantie rond het proces van beleidsvorming, politieke besluitvorming, uitvoering van beleid en het toezicht daarop.

BZK ontwikkelt algemene beleidskaders om dit mogelijk te maken. De afzonderlijke vakministeries zijn, rekening houdend met de door BZK voorbereide kaders, verantwoordelijk voor de organisatie van het eigen ministerie, zoals de adviescolleges (bijvoorbeeld de Raad voor het Verkeer en Waterstaat en de Onderwijsraad) en de inrichting van functies als advisering, toezicht en inspectie.

Daarbij moeten de volgende eisen in acht worden genomen:

- transparantie;
- betrouwbaarheid;
- responsiviteit;
- effectiviteit;
- vertrouwen.

De afdeling Organisatie en Kwaliteit Rijksdienst, onderdeel van de directie GSIB, ondersteunt de minister voor BVK bij zijn taak.

Beleidskaders en beleidsuitspraken zijn nodig, omdat veranderingen in de maatschappelijke omgeving van de overheid leiden tot een voortdurende aanpassing van de inrichting en werking van het openbaar bestuur. Deze dynamiek is ook van invloed op de organisatie van de rijksdienst. De afgelopen jaren hebben zich bij de ministeries ontwikkelingen voorgedaan in de richting van een sterkere (onder)scheiding van de beleidsontwikkende en de beleidsuitvoerende functie. Op dit moment kunnen bij de ministeries als gevolg van dit proces bestuurskernen worden onderscheiden, die zich vooral bezighouden met de beleidsvorming en het toezicht op de uitvoering. De uitvoering van beleid vindt vooral plaats in verzelfstandigde eenheden, die zich ofwel binnen het ministerie bevinden (agentschappen) ofwel daarbuiten (zelfstandige bestuursorganen). Ook worden steeds meer taken uitgevoerd door de markt. Bij een uitvoering op afstand of door de markt blijft het van belang dat de door de politiek vastgelegde doelstellingen worden gerealiseerd. Daarom is het heel belangrijk dat er toezicht is op de uitvoering.

De uitkomsten van de departementale takenanalyses kunnen leiden tot het beëindigen van bepaald beleid, het invoeren van ander sturingsmechanismen of een andere ordening van verantwoordelijkheden van ministeries en onderdelen van de ambtelijke organisatie. Deze uitkomsten worden ook betrokken bij het opstellen van een herontwerp van de rijksdienst. Er is bewust gekozen om te beginnen met het voorbereiden van een ontwerp van de rijksdienst pas na de afronding van de takenanalyses. De inhoud van het beleid is bepalend voor de structuur waarbinnen dat beleid moet worden ontwikkeld en uitgevoerd.

In het volgende hoofdstuk zal het cultuurprogramma LEO kort worden behandeld en de departementale takenanalyse van BZK wordt beschreven. Het cultuurprogramma is voorafgegaan aan de departementale takenanalyse en de resultaten van het stakeholderonderzoek zijn gebruikt tijdens de departementale takenanalyse. Het cultuurprogramma LEO wordt tevens benoemd in de analyse van de bevindingen, vooral in subparagraaf 5.1.5, dat over de cultuur van de organisatie gaat.

## **4. LEO en departementale takenanalyse**

### **4.1 Inleiding**

'Weet wat er leeft, zorg dat het werkt'. Iedere BZK-medewerker kent dit motto, maar het is nog niet duidelijk of iedereen er ook naar handelt. Om het motto meer te laten zijn dan een mooie kreet is er nog heel wat nodig. BZK wil zich voorbereiden op de toekomst. Einddoel is een alert en betrokken ministerie, gericht op de maatschappij (Ministerie van BZK, 2004).

De naam LEO is afgeleid uit het Latijn dat voor leeuw staat. De leeuw is het logo van BZK. BZK staat in deze kabinetsperiode beleidsinhoudelijk voor grote uitdagingen. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan de modernisering van de overheid, de extra inspanningen op het terrein van veiligheid en de nieuwe verhoudingen met Aruba en de Antillen. De bewindslieden geven aan dat zij deze omvangrijke klus alleen samen met het ambtelijk apparaat kunnen klaren. Een ambtelijk apparaat met de navolgende kenmerken: resultaatgericht, omgevingsbewust en ruimte biedend aan de medewerkers.

### **4.2 Cultuurprogramma LEO**

Met structuurverandering alleen komt BZK er niet. Het verbeteren van het resultaatgericht en omgevingsbewust werken en het ruimte bieden aan de medewerkers vergen cultuurverandering, een verandering van de werkwijze. Elke dag, bij alle BZK'ers.

Na onder meer het project Tien voor de Toekomst was cultuurverandering bij BZK een enigszins besmet begrip. Om die reden werd een nieuw cultuurprogramma in het kader van een Andere Overheid daar in eerste instantie niet bepaald met open armen ontvangen.

Vanaf bovenaf een verandering in cultuur en werkwijze opleggen werkt niet. Dat was de les die uit eerdere cultuurveranderingsprogramma's bij BZK was getrokken. Dus was het een bewuste keuze om in het cultuurprogramma LEO op een vraaggerichte manier diensten aan te bieden. Met een aantal mensen 'van buiten' waaide een frisse wind door de organisatie. Toch was het nog lastig om mensen warm te laten lopen voor cultuurverandering. Dat lukte pas door veel te communiceren, veel het gezicht te laten zien, te prikkelen en uit te dagen. En door de verschillen in cultuur binnen het ministerie zelf niet te ontkennen en praktisch de aanpak van cultuurproblemen te ondersteunen.

De vraaggerichte aanpak betekent in het kort dat LEO in actie komt na een vraag vanuit een afdeling of directie. LEO gaat vervolgens samen met de medewerkers op zoek naar de verbeterpunten en een passende aanpak. Daarnaast zet LEO BZK-brede acties in. Zo bestaat bij een aantal medewerkers het hardnekkige misverstand dat ze voor hun leidinggevende werken en niet voor externe 'klanten' als Tweede-Kamerleden of burgers.

Om dat te doorbreken neemt LEO zelf het initiatief om werkbezoeken te organiseren aan onder meer de Tweede Kamer.

De SG en plaatsvervangend SG van BZK staan achter het cultuurprogramma LEO. Ze benadrukken op verschillende manieren het belang van cultuurverandering. Zelf leveren leidinggevenden hun bijdrage door bijvoorbeeld een wekelijkse 'Keek op de week'. Dit is een korte bijeenkomst in de koffiehoek. Medewerkers horen daar van een directeur uit de eerste hand hoe een bepaald stuk in de Bestuursraad of met de minister is besproken. Deze 'Keeks' worden goed bezocht en gewaardeerd.

Cultuurprogramma LEO is een drie jaar durend programma. Maar voor een verandering van cultuur en werkwijze is continuïteit essentieel. LEO heeft nu al heel veel opgebouwd. Het is goed om dat in de organisatie te houden en niet iedere 3 à 4 jaar opnieuw te beginnen. Uiteindelijk zal LEO wel verdwijnen. Nu denkt men na over hoe de elementen uit het programma zijn in te bedden in de organisatie. Een soort kerngroep voor cultuurverandering zal er altijd wel blijven binnen BZK. Veranderen van cultuur en werkwijze moet tenslotte doorgaan, óók na LEO (Ministerie van BZK, 2005).

In figuur 3.1 is een illustratie te zien zoals die op het intranet van BZK is geplaatst over het cultuurprogramma LEO.

*Figuur 3.1* (bron: [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl))



#### **4.2.1 De doelstellingen van het cultuurprogramma LEO**

De drie doelstellingen van het cultuurprogramma LEO zijn:

1. verbeteren van het omgevingsbewust werken
2. verbeteren van het resultaatgericht werken
3. optimaal ruimte bieden aan de medewerkers



Deze doelstellingen dragen allen bij aan het realiseren van de missie van BZK 'Naar een alert en betrokken ministerie, gericht op de maatschappij.' De doelstellingen van Leo zijn algemeen geformuleerd. Pas als de doelen betrokken worden op de dagelijkse manier van werken, krijgen ze echt betekenis.

*Doelstelling 1: verbeteren van het omgevingsbewust werken*

Dit houdt in dat men nieuwsgierig moet zijn om te weten wat er leeft. Er moet worden geanticipeerd op ontwikkelingen en signalen uit media en maatschappij. De burger wordt betrokken bij beleidsontwikkeling en interactieve beleidsvorming. Ook is het heel belangrijk dat men klantgericht te werk gaat: de burger is de klant, niet de DG of SG.

*Doelstelling 2: verbeteren van het resultaatgericht werken*

Dit houdt in dat er werkafspraken moeten worden gemaakt en dat men aanspreekbaar moet zijn op resultaten. Er moet worden gezorgd dat het werkt en belangrijk is afspraak = afspraak. Het managen van verwachtingen zal op een hoger niveau komen te liggen en er zal minder aandacht zijn voor het maken van plannen, maar meer voor de uitvoering ervan.

*Doelstelling 3: optimaal ruimte bieden aan de medewerkers*

Dit houdt in dat er meer ruimte is voor initiatief en creativiteit van ambtenaren. De beleidsmedewerkers zijn verantwoordelijk voor hun beleidsstukken en lichten dit dus zelf toe bij de DG of minister. De leidinggevende is geen meewerkende voorman ('super beleidsmedewerker') meer, maar manager en coach. De gewenste competenties van de nieuwe BZK-medewerker is: zelfstandig en zelfbewust (lefi!), met uitstekende communicatieve vaardigheden.

#### **4.2.2 De aanpak van het cultuurprogramma LEO**

Het cultuurprogramma LEO hanteert een vraaggerichte aanpak. De leden van het programmateam LEO ondersteunen de lijn- en stafdirecties bij het nader vorm en inhoud geven aan acties die bijdragen aan resultaatgericht werken, omgevingsbewust werken en ruimte bieden aan de medewerkers. De activiteiten van het team sluiten aan op de doelstellingen binnen iedere directie, waar nodig tot op afdelingsniveau. Binnen het team werken adviseurs die als contactpersoon naar een DG fungeren. Jaarlijks wordt de voortgang van de verschillende trajecten getoetst met het medewerker- en stakeholderonderzoek.

Het programmateam beschikt over tal van instrumenten voor cultuurinterventies, maar maatwerk is vanzelfsprekend ook mogelijk. Bij aanvang van het cultuurtraject is het bijvoorbeeld mogelijk de huidige en de gewenste situatie te benoemen op directieniveau,

zodat het voor alle medewerkers binnen de directie duidelijk is welke koers de directie gaat zetten voor de komende twee jaar. Er wordt gestreefd naar concrete resultaten. Resultaten die daadwerkelijk merkbaar zijn in de dagelijkse manier van werken.

#### *Medewerkeronderzoek*

Om een goed beeld te krijgen van de resultaten van de verbeteracties, wordt er regelmatig geëvalueerd. Deze evaluaties leiden jaarlijks tot een bijstelling van het programma. Via een digitale medewerkerenquête wordt er in het voorjaar van 2005 en 2006 gemeten hoe BZK-ers hun organisatie beoordelen op aspecten die samenhangen met 'ruimte voor medewerkers, omgevingsgericht werken en resultaatgericht werken'. Ook de tevredenheid over de dienstverlening van de centrale stafkolommen wordt in het onderzoek meegenomen.

#### *Stakeholderonderzoek*

Tegelijkertijd met het medewerkeronderzoek wordt er een stakeholderonderzoek afgenomen. Per directie worden de belangrijkste externe partners en klanten ondervraagd over de samenwerking en stijl van opereren van de betreffende directie en het departement. In combinatie met het medewerkeronderzoek ontstaat zo een vrij compleet beeld van hoe er gewerkt wordt. De uitkomsten van beide onderzoeken laten zien wat BZK goed doet en wat er beter kan. Dit levert input op voor de veranderagenda van directies. De resultaten van dit stakeholderonderzoek zijn gebruikt voor de departementale takenanalyse van BZK.

### **4.3 De departementale takenanalyse**

Bij de departementale analyses is geredeneerd vanuit de bestaande taken.

#### *Doelstelling*

Naast de doelstelling om te komen tot een fundamentele herbezinning op de (reikwijdte van) de taken, rol en verantwoordelijkheden van het departement, wordt ook een lange termijn doelstelling beoogd. Namelijk om een start te maken met de verankering binnen de rijksoverheid van een meer continu proces van zelfvernieuwing, waarbij de departementen zich regelmatig afvragen of wat ze doen en hoe ze dat doen nog het juiste is en waarbij ervaring is opgedaan met mechanismen waardoor de overheid als geheel meer wendbaar wordt (Ministerie van BZK, 2004).

#### *Inhoudelijke vereisten*

Kernvragen die elk departement moet beantwoorden zijn:

- Moet de taak nog uitgevoerd worden door de rijksoverheid, kan er niet mee gestopt worden?

- wat noodzaakt de taak;
- welk (maatschappelijk) probleem wordt ermee opgelost;
- wat gaat er mis als de rijksoverheid stopt met deze taak?
- Als de taak niet gestopt kan worden:
  - kan de (uitvoering van de) taak ook elders (andere overheden, Europa, bedrijfsleven, civil society) worden belegd?
  - hoe lang moet de taak nog uitgevoerd worden (eindig (wanneer) of niet)
  - moet de taak op deze wijze (en met de huidige intensiteit) worden uitgevoerd of kan het ook anders (meer op hoofdlijnen, vraaggestuurd in plaats van aanbodgericht, zelfsturing, efficiënter, effectiever en minder intensief). Waarom niet?
  - betrek daarbij ook hoe deze taak elders (buitenland) uitgevoerd wordt.

### *Sturing van het proces*

Voor een goede uitvoering van de takenanalyse is het van belang te sturen op de cruciale momenten in het proces:

- Bij oplevering van een plan van aanpak door de departementen
- Bij het gereed zijn van de departementale tussenrapportage
- Bij de oplevering van de resultaten.

Op deze momenten is getoetst op welke wijze invulling is gegeven aan bovenstaande inhoudelijke vereisten en aan onderstaande proceseisen. Onder andere voor deze toetsing zijn er vijf visitatiecommissies ingesteld die ieder twee à drie departementen visiteren. De (onafhankelijke) voorzitters van deze visitatiecommissies zijn aangezocht door de minister voor BVK. De commissies staan onder leiding van een oud-minister of een oud-topambtenaar. De voorzitters hebben expertise op één van de vijf hoofdvelden van overheidszorg, welke gekoppeld worden aan bepaalde departementen:

- sociaal-economisch (EZ, Fin, SZW), geleid door oud-WRR-voorzitter Scheltema;
- sociaal-cultureel (OCW, VWS), geleid door oud-topambtenaar R. Meijerink;
- omgeving (LNV, VROM, V&W), geleid door oud-topambtenaar R. Smit;
- buitenlands beleid, inclusief veiligheid (BZ, Def), geleid door oud-minister Maij-Weggen;
- openbaar bestuur en veiligheid (AZ, BZK, Jus), geleid door oud-minister Winsemius (Rijksvoorlichtingsdienst, 2004)

De nadere invulling van de commissies is geschied in overleg tussen de voorzitter, de minister voor BVK en de te visiteren departementen. De commissies bestaan naast de voorzitter uit drie à vier personen. Het staat de commissies vrij om ten behoeve van een specifieke visitatie eventueel ontbrekende expertise in te schakelen. De voorzitters van de

vijf visitatiecommissies zijn geregeld bij elkaar gekomen om kennis en ervaring uit te wisselen en de voortgang te bespreken.

#### *Proceseisen takenanalyse*

In de proceseisen die zijn gesteld aan de departementale takenanalyse zijn de volgende criteria opgenomen:

- a. per taakgebied wordt gezorgd voor input van afnemers (individueel of in de vorm van belangenorganisaties), samenwerkingspartners (zoals andere overheden, uitvoeringsinstanties) en experts;
- b. de jongerenorganisatie van het departement wordt betrokken;
- c. er wordt gezorgd voor actieve betrokkenheid van medewerkers van het hele departement;
- d. er wordt gebruik gemaakt van de input van collega's (zowel politiek als ambtelijk).

BZK ziet het belang van deze proceseisen en heeft deze dan ook meegenomen in het traject van de departementale takenanalyse. Hieronder wordt kort toegelicht op welke manier dat is gebeurd.

#### *Van buiten naar binnen*

Wanneer een departement zich buigt over de vraag of het nog de dingen doet en of het deze dingen goed doet, dan kan het niet anders of er wordt aan de doelgroep en andere betrokken bij dat beleid gevraagd wat hun ervaringen en ideeën zijn. Ook collegiaal advies kan nieuwe inzichten opleveren.

Nadat de beleidsdirecties en het agentschap CAS in de periode juni – augustus 2004 een zelfanalyse hadden gemaakt, zijn zij dan ook in de periode september – december 2004 gevisiteerd door 'buitenstaanders'. Voor elk te visiteren onderdeel is een aparte visitatiecommissie ingesteld. Deze commissies bestonden uit een voorzitter (directeur uit een ander directoraat-generaal), een aantal BZK-medewerkers (uit een ander directoraat-generaal), een externe deskundige (expert of afnemer), en een externe secretaris. Deze samenstelling is bewust gekozen om zo te komen tot een mix van collegiaal advies en advies van afnemers dan wel experts. De afstand van de voorzitter en de BZK-medewerkers tot het te visiteren onderdeel (ze waren afkomstig uit een ander directoraat-generaal) leidde bovendien tot het stellen van onbevangen en vaak fundamentele vragen. Van de voorzitters is het ook het signaal ontvangen, dat zij elkaar aanspoorden tot het stellen van kritische vragen. BZK beschouwt dit als winst en wil een dergelijke kritische, doch constructieve collegiale toets ook in de toekomst vasthouden.

De visitatiecommissies hebben gesprekken gevoerd met leidinggevend en medewerkers van de te visiteren onderdelen en met de afnemers, samenwerkingspartners en experts. De blik van 'buiten naar binnen' is dus niet alleen in de visitatiecommissie zelf geborgd, maar is ook in de gesprekken opgezocht.

Daarnaast hebben de visitatiecommissies gebruik gemaakt van de begin 2004 gehouden stakeholdersonderzoeken voor de gevisiteerde onderdelen. In die onderzoeken zijn per onderdeel gemiddeld al dertig stakeholders ondervraagd over de resultaatgerichtheid en omgevingsgerichtheid van het betreffende onderdeel.

In de visitatieronde is een aantal stakeholders opnieuw bevroegd, maar in de meeste gevallen ging het om nieuwe gesprekspartners. Bij elkaar is er dus een aanzienlijk aantal betrokkenen geïnterviewd.

Met het opstellen van de zelfanalyses door de gevisiteerde onderdelen, de samenstelling van de visitatiecommissies en de gevoerde gesprekken is ook een groot aantal BZK-medewerkers betrokken (geweest) bij de departementale takenanalyse. De BZK-medewerkers die deel uitmaakten van een visitatiecommissie hebben zich bovendien vrijwillig aangemeld, waaruit een grote betrokkenheid blijkt. Ook dat beschouwt BZK als winst.

De blik van 'buiten naar binnen' moet ook het perspectief van de burger omvatten. De burger is immers vaak de uiteindelijke belanghebbende van al het beleid dat wordt gemaakt. In de praktijk blijkt het echter niet altijd eenvoudig om te beseffen dat, ook al is er vaak geen direct contact met de burger, de wensen en behoeften van de burger wel degelijk een rol zouden moeten spelen bij de beleidsvorming.

BZK probeert op een aantal manieren de wensen en behoeften van de burger in beeld te krijgen. De Belevingsmonitor Rijksoverheid speelt daarbij een rol. In aanvulling daarop is BZK gestart met gerichte onderzoeken onder focusgroepen (in de vorm van groepsdiscussies). Zo is recent een onderzoek gehouden met betrekking tot het alarmeringssysteem en wordt binnenkort een onderzoek gestart voor het nieuwe kiesstelsel. De centrale vraag bij dergelijke onderzoeken is hoe de burger het (voorgestelde) beleid beleeft. Dergelijke onderzoeken hebben de potentie om een waardevolle bijdrage te leveren aan de beleidsvorming. BZK beziet dan ook of dergelijke onderzoeken vaker en meer aan de voorkant van de beleidsvorming gehouden zouden moeten worden.

Naast onderzoek, gaan de bewindspersonen van BZK ook rechtstreeks in gesprek met de burger in "De publieke verantwoording", een interactieve webtv-uitzending waarin de burger zijn vragen direct aan de bewindspersonen kan voorleggen.

In het kader van het Programma Andere Overheid lopen bovendien andere acties die helpen om het burgerperspectief beter te waarborgen. Gedacht kan worden aan de kwaliteitshandvesten en aan de vermindering van administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Het perspectief van burger en bedrijf krijgt ook aandacht in het traject sanering en herijking van departementale wet- en regelgeving.

#### *Jongerenadvies*

De jongerenvereniging 'BoomingBZK' is in juni 2004 door de secretaris-generaal uitgenodigd om een bijdrage te leveren aan de departementale takenanalyse. BoomingBZK heeft daarop een oproep onder haar leden gedaan om zich aan te melden voor deelname aan een visitatiecommissie en heeft er daarnaast voor gekozen een apart advies uit te brengen. Eind november 2004 heeft BoomingBZK haar advies aan de SG gepresenteerd en aangeboden. In het advies geeft de jongerenvereniging aan dat in discussie met jonge BZK-ers is gekeken naar de taken die BZK uitvoert, maar dat de gehanteerde werkwijze van zeker zo groot belang is.

Met betrekking tot de taken van BZK constateert BoomingBZK een spanningsveld tussen veiligheid en grondrechten en daarnaast een spanningsveld tussen veiligheidsmaatregelen vanuit de rijksoverheid en de uitvoerbaarheid door dan wel betrokkenheid van de medeoverheden. Ook uit de visitatieronde is gebleken dat er tussen de beleidsonderdelen die zich bezighouden met veiligheid en bestuur meer synergievoordelen (moeten) zijn te behalen.

Ten aanzien van de werkwijze komt BoomingBZK met een aantal verbetervoorstellen: meer aandacht voor (politiek)inhoudelijke sturing richting de beleidsdirecties; meer inzicht in afweging van verschillende alternatieven in adviezen voor de minister; ruimte voor expertise; meer zicht op de inzet van capaciteit; bevorderen van projectmatig werken, met name op directie- of DG-overstijgend niveau; meer nadruk op werkbezoeken en stages in het beleidsveld.

De door BoomingBZK aangedragen onderwerpen zijn meegenomen in het verdere traject van de departementale takenanalyse.

#### *Intern analysetraject*

Zoals eerder aangegeven is de opzet van de interne takenanalyse een mengvorm geworden van de portfolioanalyse, zoals die is uitgevoerd binnen VROM, en de intercollegiale visitaties, zoals die worden uitgevoerd binnen VWS (Ministerie van BZK, 2004).

Het visitatie-instrument is zo ontwikkeld dat later gebruik gemaakt kan worden van een uitgebreidere analyse- en visitatiemethodiek. Zelfanalyse en interne visitatie zullen binnen

BZK in de toekomst periodiek gebruikt gaan worden voor de doorlichting en herijking van beleidsprocessen en de uitvoering van taken.

#### **4.3.1 De fases van de takenanalyse**

##### Fase 1: zelfanalyse

In deze fase voeren de afzonderlijke DG-en, op basis van een vastgesteld toetsingskader, zelf een eerste analyse uit. Doel van de analyse is het verkrijgen van inzicht in het takenpakket van BZK en de wijze waarop deze worden uitgevoerd in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid. Het toetsingskader bevat een omschrijving van de huidige situatie (bestaande taken, hoofdwerkprocessen, sturingsconcepten, organisatie binnen het Rijk) en van de gewenste situatie (andere uitvoerings- c.q. sturingswijze, nieuwe taken, afbouw van de oude taken).

De analyse richt zich op de taken op het niveau van de operationele doelstellingen van de BZK-begroting. In ieder geval worden de hoofdprocessen van BZK geanalyseerd; te weten:

- beleidsvorming / kaderstelling,
- coördinatie en
- uitvoering / toezicht.

De uitvoering van de analyse is vormvrij; uit de praktijk blijkt overigens dat gerichte workshops meer opleveren dan een langdradig bureaucratisch proces. Aan het eind van deze fase leveren de DG-en hun rapportage op en dienen deze in bij de SG. De takenanalyse maakt deel uit van de werkafspraken tussen de SG en de directeuren-generaal.

##### Fase 2: interne visitatie

In deze fase worden alle beleidsdirecties en agentschappen van BZK gevisiteerd. Doel van de visitatie is een second opinion op de zelfanalyse, een verdere verdieping ervan en het doen van voorstellen welke taken geschrapt of anders ingevuld kunnen worden. Dit vraagt om betrokkenheid van de directies. De visitatie vindt plaats onder de verantwoordelijkheid van de SG, hierin bijgestaan door het projectteam PAO/BZK. Het projectteam is verantwoordelijk voor planning en voortgang, de onderlinge vergelijkbaarheid en voor de kritische toets op de (tussen)resultaten.

De visitatiecommissie maakt daarbij gebruik van de volgende basisdocumentatie:

- de rapportage over de zelfanalyse per directie;
- de beleidsagenda;

- de uitkomsten van het medewerkerstevredenheids- en het stakeholdersonderzoek;
- de formatie-overzichten;
- relevante (beleids) evaluatierapporten.

Op onderdelen formuleert de SG aanvullende, gerichte vragen.

De visitatiecommissies bestaan grotendeels uit eigen mensen:

- een voorzitter: een directeur van een directie van een ander DG;
- vier interne leden (waarbij één van de projectgroepleden);
- één extern lid;
- een secretaris.

De voorzitters van de commissies worden aangezocht door de Bestuursraad, de interne leden worden intern geworven en geselecteerd door het projectteam.

De leden van het projectteam zorgen voor eenduidigheid in het proces.

Het externe lid wordt aangezocht in samenspraak tussen het projectteam en de desbetreffende directie. Deze externe is onafhankelijk in zijn oordeel en houdt de commissie scherp in de vraagstelling en de uit- en bewerking daarvan.

Het secretariaat wordt gevoerd door een extern bureau (KPMG), dat zorg draagt voor een professionele rapportage die voor heel BZK eenduidig is.

De werkwijze van de visitatiecommissie is als volgt. De commissie interviewt (in tweetallen) de leden van het Management Team (MT), medewerkers en externen. Op die manier moet het mogelijk zijn in kort tijdbestek (drie weken) ongeveer vijftien gesprekken te voeren. De directies dragen zelf de te interviewen medewerkers en externen aan. Er wordt niet gewerkt met gedetailleerde vragenlijsten en woordelijke verslagen; er worden gesprekken gevoerd. Op basis van die gesprekken vormt de visitatiecommissie zijn oordeel.

De rapportage van de commissie wordt besproken in het MT van de desbetreffende directie; van die bespreking wordt een verslag gemaakt dat bij de rapportage wordt gevoegd.

De visitatieronde kan leiden tot:

- andere, nieuwe taken
- minder c.q. opheffing van taken
- andere, nieuwe sturing
- andere organisatorische inbedding van de taken binnen de grotere organisatie-eenheid.

### Fase 3: besluitvorming

In deze fase vindt besluitvorming plaats over de taken van BZK en de configuratie waarin ze worden uitgevoerd. In deze fase worden de (tussen)uitkomsten van de rijksbrede analyses en van de externe visitaties betrokken. Op onderdelen wordt, desgewenst, nader onderzoek



uitgevoerd. De besluitvorming vindt plaats, via de bestuursraad, door de bewindslieden van BZK en voor BVK. De besluitvorming mondt uit in opties voor taakveranderingen, welke worden ingebracht in de besluitvorming over de takenoperatie in de ministerraad.

#### **4.4 Actoren van de departementale takenanalyse**

Er zijn verschillende actoren die van belang zijn bij de departementale takenanalyse. Om het niet te ingewikkeld te maken, zal er een kader worden geschetst waarin de belangrijke actoren worden benoemd die bij de departementale takenanalyse horen.

Allereerst is er het Programma Andere Overheid. Bij dit programma is het Directoraat-generaal Project Andere Overheid (DG PAO) tijdelijk ingesteld om te zorgen voor de uitvoering van het actieprogramma 'Andere Overheid', waarvoor de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (BVK) politiek verantwoordelijk is.

Het programma heeft een rijksbrede takenanalyse en een departementale takenanalyse.

Deze scriptie is gericht op de departementale takenanalyse van BZK. De departementale takenanalyse heeft zich gehouden aan de vormeisen van DG PAO. Tijdens deze departementale takenanalyse wordt er van buiten naar binnen gewerkt, zoals te lezen is in paragraaf 4.7. Er moesten jonge medewerkers betrokken worden bij deze departementale takenanalyse, waardoor er een jongerenvereniging 'BoomingBZK' is uitgenodigd door de secretaris-generaal om een bijdrage te leveren aan de departementale takenanalyse.

Er is een externe visitatiecommissie ingesteld die wordt geleid door oud-minister Winsemius. Deze externe visitatiecommissie toetst op welke wijze invulling is gegeven aan de eisen van de takenanalyse.

Vervolgens is er een zelfanalyse. Elk Directoraat-generaal heeft, op basis van een vastgesteld toetsingskader, zelf een eerste analyse uitgevoerd. Daarna zijn alle beleidsdirecties en agentschappen van BZK gevisiteerd door een visitatiecommissie. Doel van de visitatie is een second opinion op de zelfanalyse, een verdere verdieping ervan en het doen van voorstellen welke taken geschrapt of anders ingevuld kunnen worden. De visitatie vindt plaats onder de verantwoordelijkheid van de SG, hierin bijgestaan door het projectteam PAO/BZK. Het projectteam is verantwoordelijk voor planning en voortgang, de onderlinge vergelijkbaarheid en voor de kritische toets op de (tussen)resultaten.

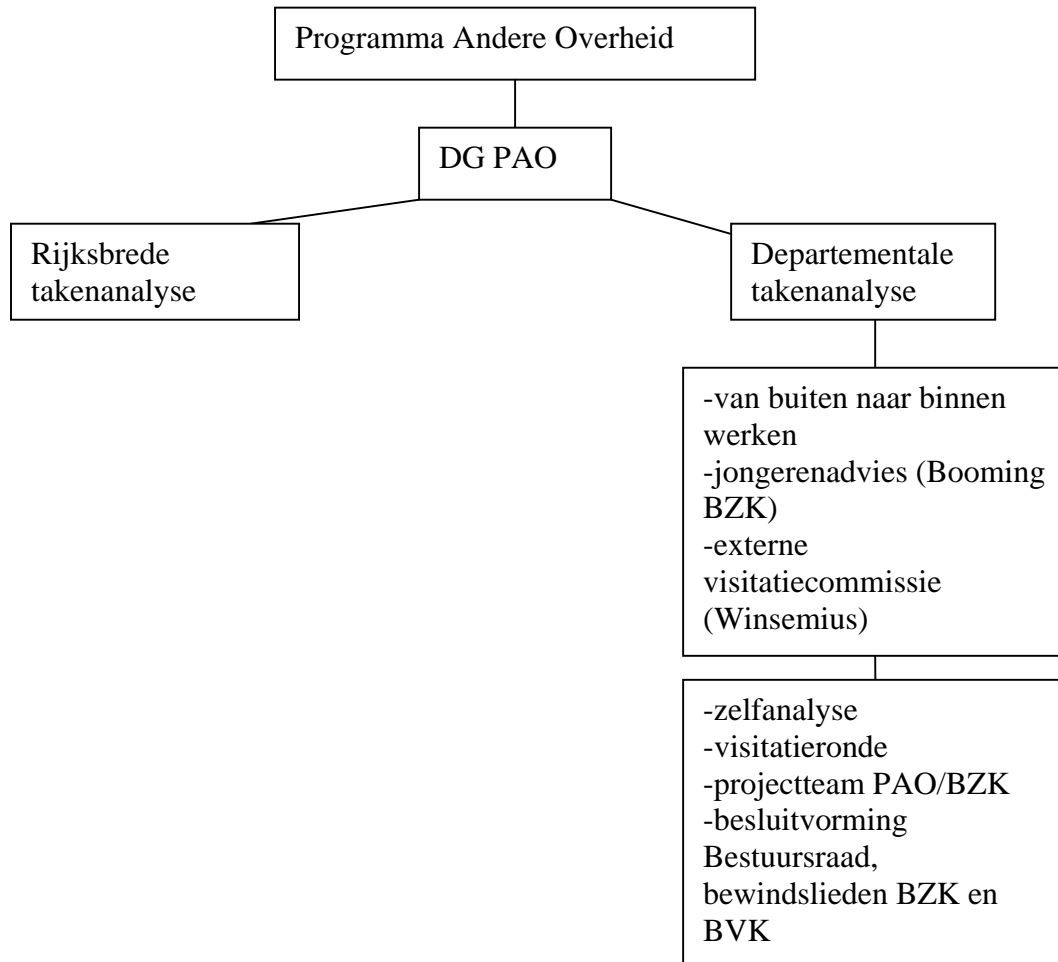
Vervolgens vindt er besluitvorming plaats, via de bestuursraad, door de bewindslieden van BZK en voor BVK.

Deze actoren die van belang zijn bij de departementale takenanalyse van BZK zijn geschetst in figuur 4.1.

In het volgende hoofdstuk zullen de bevindingen van het onderzoek worden gepresenteerd. Er zal er dieper worden ingegaan op de aanpak en doelstellingen van de takenanalyse van

BZK en de visie, strategie, structuur en cultuur van de organisatie. De weerstand tegen verandering wordt ook in deze analyse behandeld. Vervolgens vindt er een confrontatie plaats tussen de theorie en de bevindingen van het onderzoek.

*Figuur 4.1*



## 5. Resultaten

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de empirische bevindingen aan de orde komen. Het empirische materiaal heb ik verkregen door middel van lezen van literatuur/ documenten en het afleggen van interviews.

Allereerst worden de empirische bevindingen gepresenteerd. De aanpak van de departementale takenanalyse komt dan aan de orde en de aspecten visie, strategie, structuur en cultuur die behandeld zijn in paragraaf 2.5.2 worden ook uitgewerkt in dit hoofdstuk. Er is onderzocht of deze aspecten zijn veranderd na afronding van de takenanalyse bij BZK. Weerstand tegen verandering komt vervolgens aan de orde en de doelstellingen van de departementale takenanalyse.

Vervolgens zal er een confrontatie plaatsvinden tussen de theorie uit hoofdstuk 2 en de bevindingen uit het onderzoek. Als laatste zal er met een kritische bril worden gekeken naar de resultaten van het onderzoek door middel van deze resultaten tegen de theorie te wegen.

#### 5.1.1 Aanpak takenanalyse

Waren er andere mogelijkheden voor de manier van aanpakken van de takenanalyse en zo ja, welke?
---

De respondenten van mijn onderzoek hebben duidelijk aangegeven dat zij erg tevreden zijn over de manier van aanpak van de takenanalyse van BZK, zoals dat nu is gegaan. Er is vooral gekozen voor de aanpak van VWS. Volgens de respondenten waren er tal van andere mogelijke manieren van aanpak. Alle ministeries hebben het op een andere manier gedaan, dus alle manieren waren mogelijk. Er is aan elk departement gevraagd om te laten zien hoe ze het nu doen. Hierdoor moest volgens de projectleden van het Projectteam PAO / BZK boven tafel komen waar de knelpunten lagen ten opzichte van hoe het zou moeten. Uit de interviews is naar voren gekomen dat de termijn korter zou moeten zijn, deze duurde nu te lang. Dat was vooral te merken aan het feit dat het commitment van de commissieleden gedurende het proces af en toe een beetje afliep. Elk departement heeft daar zijn eigen keuze in gemaakt op de manier hoe ze het hebben aangepakt.

Een projectlid vertelde dat BZK net als VROM iedere directie de opdracht had kunnen geven om tot in detail een eigen verhaal te schrijven over wat ze doen. OCW heeft bijvoorbeeld gebruik gemaakt van een reductietaakstelling van 50%. Bij een reductietaakstelling moet een ministerie het met minder ambtenaren doen, waarbij dat ministerie minder taken zal hebben.

Zodra een ministerie het met minder ambtenaren moet doen, heeft dat gevolgen voor het takenpakket. BZK heeft serieus overwogen om te gaan werken met een reductietaakstelling van 25%. Hierbij moesten de directies zelf aangeven wat ze minder zouden gaan doen als ze het met 25% minder moesten doen. Volgens de theorie uit hoofdstuk 2 zou dan de machts-dwangstrategie hierbij worden gehanteerd. Wat ook had gekund volgens een directeur van BZK was aan de hand de eigen beleidskwaliteiten die elke directie kent, aangeven wat je als directie wel gaat doen en welke taken niet en dat vervolgens aan de Bestuursraad voorleggen.

Volgens de respondenten zou er gebruik kunnen worden gemaakt van een ander toetsingskader, bijvoorbeeld de focus te leggen op één of twee vragen of een uitgebreide kerntakendiscussie voeren.

Waarom is er voor deze manier van analyseren gekozen?
---

Op basis van de eisen van DG PAO waarin stond dat de medewerkers en externen erbij moesten worden betrokken, vonden de medewerkers van BZK, blijkt uit de interviews, het visiteren een geschikte manier om dit te realiseren. Hiervoor is bewust gekozen om ook de cultuur te doorbreken. Elke directie moest zich kwetsbaar durven op te stellen, door collega's en een externe mee te laten kijken of je het als directie goed doet. Daarbij speelt mede mee, volgens de projectleider van het Projectteam PAO / BZK, dat BZK voor deze aanpak heeft gekozen, omdat men toch op zoek was naar een combinatie van waar de winst in de bedrijfsvoering zat en of bepaalde dingen efficiënter zouden kunnen. Volgens de projectleider was dit een eerlijke manier om de directies eerst zelf daar aan antwoord op te laten geven zonder dat meteen te beleggen met een reductietaakstelling van 25%-50%. Daarmee zouden de directies worden gedwongen bepaalde afwegingen te maken, terwijl zij daar nu rustig naar hebben gekeken en ook in de gelegenheid zijn gesteld om een oordeel uit te spreken over de samenwerking met andere directies.

Een secretaris van het Projectteam PAO / BZK merkte op dat de nuance die hierbij wel moest worden meegenomen is dat de directies zelf hun interviewpartners hebben mogen selecteren. Hierdoor kan je als directie de meest kritische interviewpartners nemen of de meest makkelijke. Dat is per directie verschillend. Het heeft wel een invloed op de uitkomst van analyse, want de vraag is dan hoe zelfkritisch je bent geweest als directie. De een is daar verder ingegaan dan de ander, de een legt het op tafel en gebruikt het.

Volgens de projectleider is de takenanalyse altijd gezien als iets anders dan de taakstelling. BZK heeft al verschillende taakstellingen achter de rug waarbij er bezuinigd moest worden. De takenanalyse was bewust iets anders dan een bezuinigingsoperatie, namelijk als een Andere Overheid willen zijn, dat efficiënter en beter moet gaan werken.

### 5.1.2 Visie van de organisatie

Zal de visie van de organisatie veranderd zijn na afronding van de takenanalyse?
--

Tijdens een interview zei een secretaris van het Projectteam PAO / BZK dat er tijdens de takenanalyse verschillende zaken al gaande waren bij BZK. Zo heeft BZK net een reorganisatie achter de rug. Volgens de respondenten is er qua organisatieopzet bij BZK niet veel veranderd na afronding van de takenanalyse. Er zijn niet veel verrassende dingen uit de takenanalyse gekomen. De grote directies als DG Veiligheid, DGKB (Directoraat-generaal Koninkrijksrelaties en Bestuur )en DGMOS (Directoraat-generaal Management Openbare Sector) zijn niet veel veranderd na de takenanalyse.

Volgens de respondenten zal BZK op bepaalde onderdelen wel iets geleerd hebben van de departementale takenanalyse, maar BZK had er volgens hen veel meer van kunnen leren dan het nu heeft. Eén van de respondenten zei dat het ongetwijfeld ook te maken heeft gehad met het feit dat het DG-niveau niet betrokken was bij dit proces. Voor het eindrapport zijn de directies erbij betrokken geweest. Het topmanagement-niveau (DG's) hebben geen rol gespeeld verder in het proces. Zij waren niet verantwoordelijk voor de zelfevaluaties en het aanscherpen van het rapport. Dit vond ik zelf zeker opvallend daar de DG's wel inhoudelijk heel belangrijk zijn bij het departement. Ze zijn zeker nodig voor (strategische) veranderingen.

Wat de takenanalyse helder heeft gemaakt volgens een aantal respondenten is dat BZK geen visie heeft, teveel naar binnen is gericht en te weinig resultaatgericht is. Daar moet duidelijk nog aan gewerkt worden. Er is wel een visie voor DG Veiligheid en voor een individuele directie, zoals DKR (Directie Koninkrijksrelaties), maar een samenhangende visie voor BZK is er niet. Een directeur van BZK gaf een verklaring hiervoor dat het te maken heeft met het feit dat BZK jarenlang gedacht heeft dat het een verzameling is van alles wat. BZK begrijpt zichzelf eigenlijk niet goed, laat staan dat ze begrepen wordt door de buitenwereld. Verder werd opgemerkt door een projectlid van het Programmateam Andere Overheid dat BZK in een moeilijke positie zit door veranderingen in de omgeving. Dit komt vooral doordat het geen vakdepartement is. OCW en VWS bijvoorbeeld weten duidelijk waar ze voor staan. Maar op de departementen als BZK en EZ heerst er momenteel een grote druk, doordat het niet duidelijk is welke rol zij innemen binnen de Nederlandse overheid. Ook dit komt volgens het projectlid doordat het geen vakdepartementen zijn.

Binnenkort zullen de Bestuursraad en de directeuren met elkaar in gesprek gaan om de visie te bespreken. Als ambtelijke leiding ben je verplicht om te investeren in de kwaliteit. Dat betekent dat er getracht moeten worden om die samenhangende visie helder te krijgen. Als de samenhangende visie ontbreekt, komt de rest van de organisatie los in de lucht te

hangen. Er kunnen volgens een directeur van BZK nog zoveel cultuurprogramma's worden gemaakt, maar zonder deze visie zal het nergens toe leiden. Er zit dan geen focus in de organisatie. Elke directeur zal moeten beseffen dat er niet alleen de verantwoordelijkheid is over de directie, maar ook voor het totale als organisatie. Dit geldt ook voor elke DG. Het besef moet er zijn dat men niet in de Bestuursraad zit om de eigen belangen te vertegenwoordigen, maar om samen naar iets toe te werken.

Volgens een aantal respondenten is tijdens de takenanalyse duidelijk naar voren gekomen waar BZK het in de samenwerking slecht doet. Niet duidelijk is of het door de takenanalyse is gekomen dat dit naar boven is gekomen of ook door zaken die buiten deze takenanalyse om gebeuren. Wel duidelijk is volgens de respondenten dat de takenanalyse hieraan heeft bijgedragen. Het kritische vermogen van medewerkers is wel hierdoor geprikkeld. Helder is geworden, volgens de respondenten, wat BZK van zichzelf verwacht en wat de buitenwereld verwacht wat betreft de toekomstvisie.

Voor wat betreft de directies is er, volgens de secretarissen, wel het een en ander veranderd na afronding van de takenanalyse bij die directies waarvan de directeuren het hele proces van de takenanalyse niet zagen als een opdracht van bovenaf, maar er zelf ook daadwerkelijk wat van wilden leren. Als voorbeeld gaf een secretaris dat een directeur, waarvan de commissie vond dat de medewerkers te inhoudelijk waren en te weinig over procesvaardigheden beschikten, een aantal maanden cursussen had laten verzorgen over procesvaardigheden. Zo had ook een directeur, waarvan de medewerkers te weinig kennis hadden van de klant, alle medewerkers drie weken lang naar een klant gestuurd. Er zijn jammer genoeg, volgens het projectteam PAO / BZK, veel directies die niets hebben gedaan met de aanbevelingen van de commissie.

Uit mijn interviews is naar voren gekomen dat er qua enthousiasme en betrokkenheid van de medewerkers meer in de organisatie zit dan de takenanalyse er nu uit heeft gehaald. Het vermoeden dat BZK moeilijk in beweging is te krijgen, was er al. Dit is bevestigd door de takenanalyse. De kansen lagen er om er meer uit te halen en er wat mee te doen, maar is voornamelijk door de ambtelijke leiding uit handen geglipt.

### **5.1.3 Strategie van de organisatie**

Zal de strategie van de organisatie veranderd zijn na afronding van de takenanalyse?
--

Volgens de projectleden van het projectteam PAO / BZK is de strategie van BZK is wel degelijk veranderd na afronding van de takenanalyse. Het heeft BZK nog een extra push gegeven om zelfbewuster de visie neer te zetten. BZK heeft hierdoor scherper voor ogen

gekregen dat de koers duidelijker moet worden neergezet. Daar wordt momenteel hard aan gewerkt.

Als voorbeeld gaven de respondenten aan het dat op het terrein van Veiligheid nu nadrukkelijker naar boven is gekomen hoe BZK het geregeld wilt hebben. Duidelijk is dat de dwarsverbanden tussen Bestuur en Veiligheid beter moeten worden aangebracht. Bij DG Veiligheid is er al veel in beweging, het is het blok dat veel met de samenleving te maken heeft, waardoor zij zich erg gedwongen voelen om er toch iets mee te doen. Op dit terrein is het snel te zien als er iets misgaat. Bij DPOL (Directie Politie) bijvoorbeeld worden er nu periodiek gesprekken met korpsbeheerders gevoerd, om met elkaar te praten hoe de zaken er momenteel voor staan en worden er externe stakeholders betrokken om te kijken hoe de zaken beter geregeld kunnen worden. Eén van de projectleden vertelde dat DGKB nu iets nieuws heeft wat het Kraaiennest wordt genoemd. Dat houdt in dat er mensen, die kritiek hebben op de organisatie of veldpartners, meteen worden binnengehaald en wordt er samen mee aan tafel gezeten en daarmee in discussie gegaan.

Eén van de secretarissen zei dat het verhaal van de ambtelijke leiding aan het begin van het visitatieproces en aan het eind opvallend was. Hij merkte op dat er aan het eind duidelijk een andere strategie naar voren kwam dan daarvoor. De ambtelijke leiding zei aan het begin dat BZK ervoor moest zorgen dat de krant niet werd gehaald, want als de krant werd gehaald zou dat een negatief imago voorstellen. Maar aan het eind moesten door de ambtelijke leiding de concrete problemen worden erkend en de oplossingen moesten worden gevonden. Er moest meer naar buiten worden getreden en er moest resultaatgerichter te werk worden gaan. Volgens de projectleden klonk dit allemaal prachtig, maar op heel wat punten probeerde een ieder toch zijn eigen lijn te trekken.

Uit mijn interviews is te concluderen dat er wel wat veranderd is, maar volgens de respondenten had er toch meer kunnen veranderen. Er is enorm veel winst geboekt door al die medewerkers erbij te betrekken en er is veel losgemaakt. Maar die winst die geboekt is, is volgens de projectleden, op veel punten blijven liggen. Of het bewust is blijven liggen, is volgens de respondenten nog niet duidelijk. De respondenten gaven aan dat er hierdoor wel rekening moet worden gehouden met het feit dat er bij veel medewerkers die aan de visitatie hebben meegewerkt, het gevoel is ontstaan dat zij tekort zijn gedaan en dat het enthousiasme voor een volgende visitatie minder is geworden.

Op het moment dat een verandering van de strategie niet past in het ontwikkelingsproces van een directie, zal die directie ook niet zoveel aan de strategie veranderen, volgens een directeur van BZK. De takenanalyse is voor die directies een voorbijgaand iets dat moet gebeuren. De directies waarbij het wel paste in het ontwikkelingsproces hebben er wel wat

mee gedaan. Het is ook lastig voor BZK om helemaal individueel een koers uit te zetten en die te gaan varen. Dit komt volgens een secretaris door 2 facetten:

- BZK is een departement dat met alle andere departementen zaken moet doen, ze hebben als het ware van alles wat en van alles een beetje. De zeggenschap en het zelfstandig beslissen over, is beperkt bij BZK
- Er zijn een aantal directies bij BZK die als het ware een concernstaf zijn voor het concern het Rijk. Zo heb je DPOIR (Directie Personeel, Organisatie en Informatie Rijksdienst) die nadenkt over hoe het personeelsbeleid voor het Rijk eruit moet zien en wat bijvoorbeeld de CAO's van het Rijk zijn. Ze kunnen de koers van het Rijk niet primair richten. Hierdoor heeft BZK een moeilijke samenstelling en een moeilijke rol.

#### 5.1.4 Structuur van de organisatie

Zal de structuur van de organisatie veranderd zijn na afronding van de takenanalyse?
--

Volgens de respondenten is de structuur niet veranderd bij BZK na afronding van de takenanalyse. Dat was volgens de respondenten ook niet de bedoeling van de takenanalyse. Als reden gaven zij op dat BZK net een reorganisatie achter de rug had. Daarna is de takenanalyse gekomen, waardoor een structuurverandering niet te realiseren is na de takenanalyse. Heel wat directies hadden net wat aan hun structuur veranderd. Al zou er wat moeten veranderen aan de structuur, dan was het uit praktische overweging en veranderkundig oogpunt, volgens de respondenten, niet haalbaar.

Structuuro oplossingen leiden, volgens een secretaris, eigenlijk ook niet tot verbeteringen, want de structuur is zelden het probleem. De structuur moet je wijzigen als die een hinderpaal is voor de oplossing van het probleem. Soms moet het, omdat een organisatie uit zijn jasje groeit of omdat er directies zijn die ouderwets zijn.

Heel belangrijk is, volgens een secretaris, dat men gewoon moet beginnen met anders te gaan werken, vervolgens komt er een werkwijze uit dat past en dat kan men dan een formele structuurwijziging noemen. Er zou dan helemaal aan het einde van het proces een beschrijving moeten zijn van de nieuw ontstane situatie. De eindrapportages zijn amper een half jaar oud, dus dat is niet haalbaar om nu al een structuurwijziging te constateren. Het is, volgens deze secretaris, niet verstandig om eerst alles op te schrijven wat er veranderd moet worden, want dan heb je de organisatie nog niet gewijzigd. In zo'n situatie zou er dan pas erna gewerkt worden aan de wijziging van de organisatie.

Er moet niet worden vergeten dat als er aan de structuur wordt gesleuteld, er maar aan één ding tegelijk kan worden gesleuteld. Als er intern iets veranderd moet worden, dan moet er niet tegelijkertijd ook extern wat veranderen. Als de klant meegeeft dat BZK meer moet



communiceren, dan moet er niet eerst een half jaar intern een reorganisatie plaatsvinden, maar moet er meteen met de klant worden gepraat. Volgens de respondenten heeft BZK hierdoor niets aan de structuur gedaan, ze hebben de punten van de buitenwereld opgepakt en daar aandacht en energie in gestoken.

De respondenten vonden het achteraf gezien niet erg dat er aan de structuur van BZK niets is veranderd. Als alle energie in de klant moet worden gestoken, dan is het erg onverstandig om de energie te verspillen aan interne processen, vonden de respondenten. Er zal dan op den duur wel wat veranderen aan de structuur van BZK. Volgens de respondenten liggen er nu al wat plannen en er zijn wel wat ideeën voor structuurveranderingen. Dit is door de takenanalyse alleen maar meer bevestigd. BZK heeft de nodige munitie gekregen om daar goed over na te denken.

Momenteel wordt er hard nagedacht over de ontwikkeling van BZK. Het kan zo zijn, volgens de respondenten, dat het een oplossing is dat er op termijn een ministerie van veiligheid komt of een ministerie van bedrijfsvoering. Dat zou dan betekenen dat er toch een structuurverandering zal plaatsvinden. Maar op de korte termijn staat de structuur zoals het er staat, en zal er met de mensen samengewerkt moeten worden om hetzelfde te bereiken.

### **5.1.5 Cultuur van de organisatie**

Wat valt er te zeggen over de cultuur die er heerst bij de medewerkers onderling? Is die veranderd?

Het cultuurprogramma LEO (zie paragraaf 4.2) liep al voordat de takenanalyse van start is gegaan. LEO past volgens de respondenten heel goed binnen de Andere Overheid. LEO heeft het bewustzijn van BZK vergroot en instrumenten aangereikt om de cultuur te veranderen. Door de stakeholderonderzoeken (zie paragraaf 4.2.2), is BZK al langer bezig met vragen te stellen over de cultuur die er heerst binnen de organisatie. Mede daardoor heeft de takenanalyse, volgens de projectleden, niet tot hele verrassende nieuwe dingen geleid. BZK had al een beeld gekregen over hoe er wordt gewerkt. Belangrijk om te weten in dit onderzoek is dat de takenanalyse dus niet de aftrap is geweest.

Zoals in paragraaf 4.2.2 is vermeld, zijn de stakeholderonderzoeken gebruikt tijdens de takenanalyse. Er was hierdoor al een beeld ontstaan bij BZK om van buiten naar binnen te werken, wat natuurlijk heel goed paste in het geheel van de Andere Overheid. Tijdens de takenanalyse viel het mij op dat veel directies aangaven dat ze al eens eerder een nota of een beleidsplan hadden geschreven hierover.

Uit de interviews is gebleken dat het moeilijk is om aan te geven of er naar aanleiding van de takenanalyse veel is veranderd aan de cultuur. Dit kwam doordat LEO al eerder liep. Het

resultaatgericht en omgevingsgericht te werk gaan, leefde, volgens de projectleden, al behoorlijk bij BZK. De takenanalyse heeft er wel aan meegedragen dat de omgevingsgerichtheid nu meer in de belangstelling staat. Er zullen nu vaker mensen naar binnen worden gehaald om mee te kijken en om ook vooral te kijken hoe BZK het doet als ministerie en hoe bepaalde dingen beter kunnen.

De projectleider vertelde dat er nu veel medewerkers op stage gaan, dat er allerlei lezingen worden gehouden, dat er debatten worden georganiseerd en dat men op werkbezoek gaat. Heel wat onderdelen van BZK zijn daar nu mee bezig. Geconcludeerd kan worden dat het cultuuraspect een extra dimensie heeft gekregen.

Wat goud waard was tijdens de takenanalyse, vond een projectlid, was de samenwerking binnen het ministerie. Mensen en collega's accepteerden van elkaar dat ze kritiek gaven, meekeken en vragen stelden. De takenanalyse heeft hierdoor opgeleverd dat men weet hoe er interactiever gewerkt kan worden.

De aanbevelingen in de eindrapportages die bestemd zijn voor de directies, hebben voldoende aangegeven met wie er samengewerkt zou moeten worden en hoe dat zou moeten gebeuren. De directeuren lopen nu makkelijker bij elkaar binnen. Volgens een directeur ontstaat het besef hierdoor meer dat BZK samen één organisatie is. Als medewerkers dit opmerken, dan zal het gedrag zich verspreiden.

Volgens de respondenten zijn de medewerkers van BZK echte vakspecialisten. Een ieder weet waar hij mee bezig is, kan een goede inhoudelijke verhaallijn neerzetten en zijn erg betrokken.

Aan de procesmatige vaardigheden kan er, volgens de secretarissen, meer worden gewerkt. Een BZK-medewerker weet nog niet goed hoe iets moet worden opgestart, hoe iets tot een goed einde wordt gebracht en wie waar voor nodig is.

Uit de interviews is gebleken dat het verkokerde beeld van BZK nog enigszins heerst. Het is wel door de takenanalyse wat doorbroken, maar bij veel medewerkers heerst het gevoel dat de deuren weer wat dichtgaan. Iemand van DGKB bijvoorbeeld denkt alleen maar in DGKB-termen. Men zou, volgens de secretarissen, meer procesmatig gericht moeten werken, waardoor men dan meer geneigd is om een thema te bespreken. Het thema kan dan bijvoorbeeld zijn: veiligheid en het bestuursstelsel van Nederland. Op die manier is men beter in staat om andere mensen erbij te betrekken. Er wordt dan niet meer gedacht vanuit de koker van de inhoud, maar meer vanuit welke invalshoek er gedacht moet worden om iets te kunnen zeggen over dat thema en een probleem op te lossen. Zo zou er inhoudelijk wat gerealiseerd kunnen worden. Als het procesmatig denken en kijken en het hebben van die vaardigheden goed in de organisatie zouden zitten, hadden er een aantal knelpunten, dat tijdens de takenanalyse is geconstateerd, er niet geweest, volgens de secretarissen.

### 5.1.6 Weerstand tegen verandering

Was er sprake van weerstand tegen verandering tijdens het hele proces en zo ja, hoe is daarmee omgegaan?
--

De projectleider legde over dit onderwerp uit dat het hele proces van de takenanalyse van buitenaf is opgelegd. De minister die de opdracht heeft gegeven, was ook de minister die BZK zelf moest dienen. Volgens de projectleider hadden de bestuursraad, de directeuren en alle medewerkers vanaf het begin aangegeven dat ze hier niet op zaten te wachten. Het zou volgens hen niets opleveren. Dit speelde niet alleen bij BZK, maar ook bij andere ministeries. Eén van de respondenten zei dat BZK zelf nooit op dat moment een takenanalyse verzonnen zou hebben, omdat alle ministeries net een forse taakstelling achter de rug had, of zaten net midden in de reorganisatie of hadden die net achter de rug.

Tijdens het onderzoek kwam duidelijk naar voren dat het ook niet helemaal duidelijk in het begin was wat een Andere Overheid precies inhield. Duidelijk was dat een ieder een betere overheid wilde, maar niet duidelijk was waar men naar op zoek moest gaan. Dat moesten alle departementen zelf uitzoeken. Dit alles bij elkaar heeft veel weerstand opgeleverd in allerlei soorten en maten. Men wilde niet meewerken, wees kritische punten af of had de neiging om alles te negeren.

Bij veel medewerkers heerste er, volgens de respondenten, angst. Ze waren vooral bang dat het om hun baan zou gaan of om taakstellingen. De respondenten gaven ook aan dat men het ook eng vond om het achterste van hun tong te laten zien als het om hun beleidsterrein ging en over de dingen die daar dan niet goed zouden gaan.

Sommige directeuren waren aan het begin behoorlijk negatief over de takenanalyse. Volgens de secretarissen was het dus wel verrassend dat juist die directeuren tijdens het visitatieproces erg enthousiast waren en betrokken.

Verder gaven de respondenten aan dat de druk te groot was om in november/ begin december de eindrapportages klaar te hebben. Het is dan de drukste periode van BZK, met de begrotingsbehandeling, AO's en de beleidsprocessen. Toen het na afloop van de visitatie op de besluitvorming aankwam door de bestuursraad en ministerstaf, zijn er veel directeuren afgehaakt. Dit is, volgens de projectleden, niet te verwijten aan de directeuren, maar aan de ambtelijke leiding. Er zat vanuit die kant te weinig sturing op het besluitvormingsproces.

In het hele proces van de visitatie is men erg afhankelijk van de voorzitter van de commissie en de secretaris. Voornamelijk de voorzitter neemt een belangrijke positie in. Als die de verantwoordelijkheid niet neemt, loopt het mis. De kwaliteit van de voorzitter is voor een groot deel bepalend geweest voor het eindresultaat. Men was het niet gewend om uitspraken

te doen over het departement, hierin nam de voorzitter dan ook het initiatief. Opmerkelijk was, volgens de respondenten, dat sommige voorzitters de inhoud van de rapportages aan het einde gingen afzwakken. Er ontstond dan als het ware weerstand ten aanzien van het scherp stellen van de conclusies en bevindingen in het rapport. De voorzitters trokken zich dan een beetje terug. Op een gegeven moment duurde het voor een aantal commissieleden te lang. Ze kregen het druk met andere zaken die voor hen meer prioriteit hadden. Dat was onder andere te merken toen er feedback moest worden gegeven aan het eind van de commissiestukken. Er kwam daar te weinig feedback op. Dit kan ook deels te maken hebben met het feit dat de commissieleden ook angstig waren om heel scherp te zijn tijdens de deelname aan de analyse.

### *Omgaan met weerstand*

De projectleider merkte op dat de ambtelijke leiding de negatieve klanken heeft kunnen ombuigen tot iets waar BZK ook winst uit heeft kunnen halen: er is een gedegen zelfanalyse gemaakt en er is gekeken hoe men tot een beter BZK kan komen. Dit hebben weinig departementen gedaan volgens de projectleider. Er is in het begin door de ambtelijke leiding flink gezocht naar een aanpak die de opdracht kon ombuigen naar iets waar BZK iets positiefs uit zou kunnen halen. Daar is deze zelfanalyse uit voort gekomen, waarbij de directeuren ook medeverantwoordelijk zijn gemaakt. Dat zijn de kritische pijlers in de organisatie, de organisatie is daar heel erg afhankelijk van. Er is vooral ook voor gezorgd dat het iets is geworden van de medewerkers zelf, door ze zelf de analyse te laten maken. Dat was een belangrijk aspect van deze aanpak.

Ook heeft de ambtelijke leiding duidelijk gemaakt dat de takenanalyse niet zou worden gekoppeld aan een taakstelling. Dat was voor veel medewerkers een geruststelling. Dat heeft de weg vrijgemaakt voor de medewerkers om over de inhoud te praten, zonder bang te hoeven zijn dat er aan de afdeling werd gekort.

Verder is er zo goed mogelijk gecommuniceerd tussen de projectleden en alle andere medewerkers van de departementale takenanalyse, waardoor gaandeweg de medewerkers hebben gezien dat het proces goed verliep en zich daardoor meer wilden inzetten.

Als er sprake was van enige weerstand, werd er zo goed mogelijk overlegd door de secretaris met de voorzitter van de commissie of met de projectleider. Soms werd men onder druk gezet, omdat het proces door moest lopen.

Een directeur gaf tijdens een interview een tip mee dat een goede manier om weerstand te voorkomen, is van tevoren de vraag te stellen aan de directeur waar hij het beste mee geholpen is. Op dat moment is de directie die gevisiteerd wordt de klant. Dus men vraagt dan aan de klant wat de wensen zijn. Er worden dan geen rapporten alleen voor de

bureaulade gemaakt, maar de directie heeft daar dan ook echt wat aan en kan aan de slag gaan binnen zijn afdeling.

### 5.1.7 Doelstellingen takenanalyse

Zijn de doelstellingen van de takenanalyse bereikt?
---

Allereerst is gebleken uit de interviews dat het in het begin niet duidelijk was voor de medewerkers van BZK wat de doelstelling was. Na afronding van de takenanalyse heeft BZK, volgens de projectleden, kunnen aangeven wat ze doet wat ze moet doen en of ze dat moet blijven doen. Dat heeft uiteindelijk niet veel opgeleverd volgens de projectleden. Het had volgens de projectleden scherper gekund. Dat lag ook aan het toetsingskader en de zelfanalyse. Dat had uitdagender gekund.

Er is wel enige winst uit gehaald met de analyse of BZK het op de juiste manier doet. Toch is er naar mening van de projectleden niet ver genoeg gegaan hiermee. Dit kwam vooral doordat er mensen in de commissies zaten die niet veel verstand hadden van het beleidsterrein dat ze moesten visiteren. Er zou daarom dan ook meer expertise in de visitatiecommissies moeten zijn.

De visitatiecommissies zijn, volgens de projectleden, nauwelijks toegekomen aan de vraag waar BZK mee zou kunnen stoppen. Dat is uit een bepaalde angst of een soort verdedigende houding geweest dat men voor zich houdt. Dat is ook te merken aan het toetsingskader en de zelfanalyse, het is te makkelijk en veilig gehouden. Dat brengt mensen niet tot het uiterste van hun creativiteit. Dit komt ook doordat de takenanalyse van buitenaf is opgelegd en dat er duidelijk geen intern commitment voor was.

De sturing vanuit DG PAO en de Minister van BVK was niet helder. Een projectlid gaf ook aan dat de sturing voor DG PAO vanuit het Kabinet onvoldoende was. Verbazingwekkend wel, terwijl er een aparte minister voor wordt aangesteld en compleet een aparte organisatie in leven wordt geroepen. En dat allemaal, terwijl sturing een heel belangrijk punt is in een veranderingsproces, zoals te lezen in paragraaf 2.5.3.

De projectleden waren van mening dat als de ambtelijke leiding vanaf het begin had aangegeven dat het een externe opdracht was en als BZK zelf ook zou vinden dat ze efficiënter en effectiever zou moeten werken, dat BZK er nu meer uit had kunnen halen.

De resultaten van het proces zijn volgens de projectleden niet voldoende benut. Het was een goede aanleiding om de organisatie kritisch door te lichten, maar dat is niet diep genoeg gedaan.

De takenanalyse zal zeker als instrument vaker worden gebruikt bij BZK. Het is heel goed en gezond voor de organisatie om directies goed door de molen te halen om te kijken of de taken en de bedrijfsvoering goed lopen.

Duidelijk blijkt uit het onderzoek dat er geen Andere Overheid is gekomen door de takenanalyse. Het heeft niet tot ingrijpende veranderingen geleid.

Naast de doelstellingen zijn er ook andere positieve neveneffecten uit de takenanalyse gekomen, die tijdens het onderzoek duidelijk werden. “Gluren bij de burens” bijvoorbeeld heeft een bijzonder positief effect gehad op de medewerkers. Er is meer betrokkenheid hierdoor ontstaan van de medewerkers onderling, maar ook van de buitenwereld. Men komt in aanraking met collega’s en ook met andere departementen, wat niet dagelijks gebeurt. Vanuit verschillende disciplines is er naar eenzelfde opdracht gekeken. Hierdoor komt men sneller in een korte tijd tot een aantal conclusies.

## **5.2 Confrontatie theorie en bevindingen**

In deze paragraaf zal er een confrontatie plaatsvinden tussen de theorie en de bevindingen. Over elk onderwerp dat is behandeld tijdens de interviews, zal er eerst de theorie, dat daarover gaat kort worden samengevat en vervolgens de bevindingen daarover. In de volgende paragraaf zal er met een kritische bril worden gekeken naar deze bevindingen. De bevindingen van mijn onderzoek worden dan gewogen tegen de theorie.

### **5.2.1 Samenvatting theorie aanpak takenanalyse**

Zoals eerder aangegeven is de opzet van de interne takenanalyse een mengvorm geworden van de portfolioanalyse, zoals die is uitgevoerd binnen VROM, en de intercollegiale visitaties, zoals die worden uitgevoerd binnen VWS. In de VROM-portfolio analyse lag de nadruk op de beleidslevenscyclus: verkennen, ontwikkelen en implementeren, uitvoeren en beheren, faseren. In de visitatie van het Ministerie van VWS werd gewerkt met een zogenaamd “klaverblad”, waarbij effectiviteit de kern vormde, met vier bladen daaromheen: strategie, planning, uitvoering, verantwoording/sturing en zorg/personeel/omgang en omgeving (politiek, burgers, veld, intra- en interdepartementaal/inrichting en flexibiliteit van de bedrijfsvoering).

Het instrument is zo ontwikkeld dat later gebruik gemaakt kan worden van een uitgebreidere analyse- en visitatiemethodiek. Zelfanalyse en interne visitatie zullen binnen BZK in de toekomst periodiek gebruikt gaan worden voor de doorlichting en herijking van beleidsprocessen en de uitvoering van taken.

In de eerste fase hebben de afzonderlijke DG-en, op basis van een vastgesteld toetsingskader, zelf een eerste analyse uitgevoerd. Doel van de analyse is het verkrijgen van inzicht in het takenpakket van BZK en de wijze waarop deze worden uitgevoerd in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid.

In de tweede fase worden alle beleidsdirecties en agentschappen van BZK gevisiteerd. Doel van deze visitatie is een second opinion op de zelfanalyse, een verdere verdieping ervan en het doen van voorstellen welke taken geschrapt of anders ingevuld kunnen worden. Tijdens dit proces zijn de directies intensief betrokken. De visitatiecommissie interviewt (in tweetallen) de leden van het MT, medewerkers en externen. Op die manier moet het mogelijk zijn in kort tijdbestek (drie weken) ongeveer vijftien gesprekken te voeren. Op basis van die gesprekken vormt de visitatiecommissie zijn oordeel.

In de derde fase vindt besluitvorming plaats over de taken van BZK en de configuratie waarin ze worden uitgevoerd.

#### **5.2.1.1 Samenvatting bevindingen aanpak takenanalyse**

Tijdens mijn onderzoek is naar voren gekomen dat er vooral gekozen is voor de aanpak van VWS. Er worden door de respondenten enkele voorbeelden genoemd van hoe BZK het ook had kunnen aanpakken, maar dat het visiteren een geschikte manier was om de medewerkers en externen te betrekken.

Voor deze aanpak is er ook gekozen omdat men op zoek was naar een combinatie van waar de winst in de bedrijfsvoering zat en of bepaalde dingen efficiënter zouden kunnen.

De respondenten van mijn onderzoek waren erg tevreden over de manier van aanpak van deze takenanalyse.

#### **5.2.2 Samenvatting theorie visie van de organisatie**

Aan de hand van criteria worden er uitspraken gedaan over de relatieve gezondheid van organisaties. Afhankelijk van de invulling van de criteria wordt er gesproken van meer of mindere gezonde organisaties. Het gaat hierbij niet alleen maar om de beschrijving van activiteiten, processen en beslissingen binnen een organisatie, maar ook om de kennis van specifieke deelgebieden zoals logistiek, cultuur en leidinggeven zijn hierbij een 'must'. Er kunnen verschillende criteria gehanteerd worden. Soms bepaalt de tijdgeest het criterium, zoals een goede samenwerking en harmonie tussen organisatieleden. Bij de visie op een organisatie zal men zich meer moeten laten leiden door condities die daadwerkelijk een bijdrage leveren aan de doelen van de organisatie.

### **5.2.2.1 Samenvatting bevindingen visie van de organisatie**

De takenanalyse heeft helder gemaakt dat BZK geen visie heeft, teveel naar binnen is gericht en te weinig resultaatgericht is. Hier moet duidelijk nog aan gewerkt worden. Er zijn wel wat individuele directies die een visie hebben, maar een samenhangende visie voor BZK is er niet.

Volgens een aantal respondenten is tijdens de takenanalyse naar voren gekomen waar BZK het slecht doet in de samenwerking. Het is nog niet duidelijk of dit gekomen is door de takenanalyse of door zaken die buiten de takenanalyse om zijn gebeurd. Wel duidelijk is dat de takenanalyse hieraan een steentje heeft bijgedragen.

Helder is geworden wat BZK van zichzelf verwacht en wat de buitenwereld verwacht wat betreft de toekomstvisie.

### **5.2.3 Samenvatting theorie strategie van de organisatie**

Onder strategie kan worden verstaan een weloverwogen koers bepalen en daarnaar handelen op de middellange termijn. Strategisch management is de aandacht die het management moet geven aan de wijze waarop de organisatie wordt ingericht om de koersbepaling mogelijk te maken (de strategie).

#### **5.2.3.1 Samenvatting bevindingen strategie van de organisatie**

De strategie van BZK is volgens de projectleden wel degelijk veranderd. BZK heeft nu een extra push gekregen om zelfbewuster de visie neer te zetten. Er wordt momenteel hard gewerkt aan het duidelijk neerzetten van een koers.

De ambtelijke leiding had aan het begin van het visitatieproces een ander verhaal dan aan het eind. Aan het begin moest ervoor worden gezorgd dat BZK de krant niet zou halen, maar aan het eind moesten juist de concrete problemen worden erkend en moest er naar buiten worden getreden en resultaatgerichter te werk worden gegaan.

De projectleden hebben aangegeven dat er veel winst is geboekt is door al die medewerkers erbij te betrekken, maar dat die winst die geboekt is, op veel punten helaas is blijven liggen. Volgens een directeur van BZK zal een directie niet zoveel veranderen aan de strategie zodra een verandering van de strategie niet past in het ontwikkelingsproces.

Tenslotte worden er nog verklaringen gegeven waardoor het voor BZK lastig is om individueel een koers uit zetten en die te gaan varen:

- BZK is een departement dat met alle andere departementen zaken moet doen. Bij BZK is de zeggenschap en het zelfstandig beslissen over, beperkt.
- BZK heeft een aantal directies die een concernstaf zijn voor het concern Rijk. Ze kunnen de koers van het Rijk niet primair richten.



#### **5.2.4 Samenvatting theorie structuur van de organisatie**

Structuur kan worden gezien als een pakket van regels waarmee het handelen van de organisatieleden wordt geconditioneerd, onder andere door toegekende bevoegdheden en procedures die noodzakelijk gevolgd dienen te worden. Structuren moeten passen op situaties en deze veranderen voortdurend. De begrippen schaal en grootte van de organisatie worden in het spraakgebruik vaak verward. Een grote organisatie is niet meteen grootschalig of een kleine organisatie kleinschalig. Bij grootte gaat het om de omvang van de organisatie en het aantal personeelsleden. Bij schaalgrootte gaat het om de verhouding tussen bestuur, structuur en omvang van de organisatie. Dit betekent dat een grote organisatie kleinschalig georganiseerd kan zijn en een kleine organisatie grootschalig.

##### **5.2.4.1 Samenvatting bevindingen structuur van de organisatie**

Volgens de respondenten was het niet de bedoeling van de takenanalyse om de structuur te veranderen. BZK had net een reorganisatie achter de rug gehad. Uit praktische overweging en veranderkundig oogpunt was het volgens de respondenten daarom ook niet haalbaar om wat aan de structuur te veranderen.

Volgens een secretaris leiden structuuroplossingen niet tot verbeteringen, omdat de structuur zelden het probleem is.

Het is het beste, volgens deze secretaris, om te beginnen met anders te gaan werken en er vervolgens een andere werkwijze uit te laten komen dat men dan een formele structuurwijziging kan noemen.

Volgens de respondenten heeft BZK niets aan de structuur gedaan, maar de punten van de buitenwereld opgepakt en daar aandacht en energie in gestoken.

#### **5.2.5 Samenvatting theorie cultuur van de organisatie**

Cultuur kan worden opgevat als de waarden en normen, verwachtingen en doelen die mensen aan hun organisatie willen toekennen. Wijzigingen in de cultuur kunnen leiden tot structuuraanpassingen, waarbij de voortgebrachte structuurverbeteringswensen van de organisatieleden worden geformaliseerd. Organiseatielieden zien vaak erg op tegen veel weerstand oproepende structurreorganisatieprocessen waarvan het effect nog niet duidelijk is. Alleen al om die reden ligt de weg via de cultuurbeïnvloeding voor de hand, maar bovendien lijkt deze weg ook sneller resultaten op te leveren en minder weerstand op te roepen.

De organisatiecultuur bestaat in de eerste plaats uit een samenhangend systeem van opvattingen die door de organisatieleden min of meer worden gedeeld en die zich in een cyclisch proces kunnen stabiliseren of vernieuwen.

### **5.2.5.1 Samenvatting bevindingen cultuur van de organisatie**

Er liep al een cultuurprogramma (LEO) voordat de takenanalyse van start is gegaan. BZK was hierdoor al langer bezig met vragen te stellen over de cultuur die er heerst binnen de organisatie.

Het is uit de interviews gebleken dat het moeilijk is om aan te geven of er naar aanleiding van de takenanalyse veel is veranderd aan de cultuur. Dit kwam doordat LEO al eerder liep en dat er bij BZK een beeld was ontstaan om van buiten naar binnen te werken.

De takenanalyse heeft er wel een meegedragen dat de omgevingsgerichtheid meer in de belangstelling is komen te staan. Het cultuuraspect heeft dus wel een extra dimensie gekregen.

Het verkokerde beeld van BZK heerst nog. Door de takenanalyse is het wel wat doorbroken, maar veel medewerkers hadden het gevoel dat de deuren weer dicht zijn gegaan.

### **5.2.6 Samenvatting theorie weerstand tegen verandering**

Kurt Lewin (1948) zag het gedrag van individuen in een organisatie niet als een statistisch gewoontepatroon, maar eerder als een reeks activiteiten om bedreigende krachten die door leden onder in een organisatie kunnen worden ervaren, in balans te brengen. Als mensen in een organisatie psychologisch onder druk komen te staan, gaan zij tegenkrachten ontwikkelen. Organisatielieden streven meestal naar een soort evenwicht dat zich telkens aan kleine schommelingen aanpast, maar grote schommelingen negeert. Het ontwikkelen van tegenkrachten gebeurt meestal onder veranderende omstandigheden, doordat situaties minder stabiel en voorspelbaar worden. Deze tegenkrachten werden door Lewin benoemd als 'weerstand tegen verandering'.

Voor sommige directeuren kunnen veranderingen een bedreiging vormen voor hun takenpakket of voor hun verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Voor anderen ligt de bedreiging in het feit dat ze met andere formulieren of een andere werkwijze moeten omgaan. Weerstand tegen verandering is een menselijk verschijnsel en eigenlijk eenvoudig te begrijpen. Een mens probeert een zekere evenwichtstoestand te handhaven. Als situaties een bedreiging vormen ontstaat er een reactie van terugvallen op oude en veilige gedragspatronen. Hoe sterker een vernieuwing taboes, rituelen of gewoonten doorbreekt, hoe meer weerstand er te verwachten is.

#### **5.2.6.1 Samenvatting bevindingen weerstand tegen verandering**

Vanaf het begin hadden de bestuursraad, de directeuren en alle medewerkers vanaf begin aangegeven dat zij niet op een takenanalyse zaten te wachten. Het hele proces van de takenanalyse is dan ook van buitenaf opgelegd.

Aan het begin was het niet duidelijk wat een Andere Overheid precies inhield en wat precies de bedoeling was. Ook was er weinig sturing van bovenaf. Dit alles heeft weerstand opgeleverd.

Er heerste bij veel medewerkers veel angst, ze waren bang dat het om hun baan zou gaan. Sommige voorzitters zwakten de inhoud van de rapportages aan het einde af. Er ontstond dan weerstand ten aanzien van het scherp stellen van de conclusies en bevindingen in het rapport.

De ambtelijke leiding had duidelijk gemaakt dat de takenanalyse niet zou worden gekoppeld aan een taakstelling. Voor veel medewerkers was dat een geruststelling. Tussen de projectleden en alle andere medewerkers van de takenanalyse werd er zo goed mogelijk gecommuniceerd. Als er sprake was van enige weerstand, werd er overlegd door de secretaris met de voorzitter van de commissie of met de projectleider. Men kon ook af en toe onder druk worden gezet, omdat het proces door moest lopen.

### **5.2.7 Samenvatting theorie doelstellingen van de takenanalyse**

De analyse is bedoeld om na te gaan of BZK nog wel doet wat ze moet doen, en of ze dit op de juiste manier doet. Er wordt naast deze doelstelling ook een lange termijn doelstelling beoogd. Deze houdt in dat er een start wordt gemaakt met de verankering binnen de rijksoverheid van een meer continu proces van zelfvernieuwing, waarbij de departementen zich regelmatig afvragen of wat ze doen en hoe ze dat doen nog het juiste is en waarbij ervaring is opgedaan met mechanismen waardoor de overheid als geheel meer wendbaar zal worden.

#### **5.2.7.1 Samenvatting bevindingen doelstellingen van de takenanalyse**

Het was in het begin niet duidelijk voor de medewerkers van BZK wat de doelstelling was. Als dit duidelijker was geweest en de sturing van bovenaf beter, had BZK er nu meer uit kunnen halen.

BZK heeft kunnen aangeven wat ze doet wat ze moet doen en of ze dat moet blijven doen. Dit heeft volgens de projectleden niet veel opgeleverd.

BZK is nauwelijks toegekomen aan de vraag waar BZK mee zou kunnen stoppen. Dit is waarschijnlijk uit een bepaalde angst of verdedigende houding geweest.

De resultaten van het proces zijn volgens de projectleden niet voldoende benut. Wel zal de takenanalyse vaker als instrument worden gebruikt bij BZK.

Tot slot worden er nog positieve neveneffecten benoemd, die uit de takenanalyse zijn voortgekomen.

### **5.3 Resultaten onderzoek**

In deze paragraaf worden de bevindingen van mijn onderzoek gewogen tegen de theorie. Er zal worden gekeken naar wat de theorie voorschrijft en hoe het in de praktijk eraan toe is gegaan. Hierbij zal er dus kritisch worden gekeken naar de bevindingen die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen.

#### *Aanpak takenanalyse*

De aanpak van de takenanalyse is gelopen volgens plan. De medewerkers waren hier tevreden over. Als medewerker van het projectteam PAO vond ik zelf dat er in de toekomst niet meer veertien commissies tegelijkertijd moeten worden gevisiteerd. Dit was te intensief en het heeft veel moeite gekost om deze veertien commissies in een korte tijd bij elkaar te krijgen.

#### *Visie van de organisatie*

Wat heel opmerkelijk is, dat BZK geen visie heeft. Een samenhangende visie voor BZK ontbreekt. De vraag is dan ook hoe er een verandering tot stand kan komen als BZK nog niet eens een visie heeft? Al hebben wat individuele directies wel een visie, heel belangrijk voor een organisatie als BZK is om een heldere visie te hebben.

Aan deze visie wordt momenteel hard gewerkt. Een verandering kan pas goed worden doorgevoerd in een grote organisatie als ten eerste de visie van de organisatie helder is. De top van de organisatie zal deze visie moeten sturen naar de medewerkers toe. Als er vanuit de top meer wordt gestuurd naar eenzelfde richting, zal er een gedeelde visie ontstaan. De directies werken nu nog teveel voor de eigen directie, en niet voor BZK als geheel.

Wat betreft de visie moet er dus nog hard aan worden gewerkt.

#### *Strategie van de organisatie*

BZK zit in een lastige positie om individueel de strategie te veranderen. Ze moet met alle departementen zaken doen en heeft een aantal directies die een concernstaf zijn voor het concern Rijk. Dit maakt dat het voor BZK lastig is om een andere koers te gaan varen.

Op kleine punten is de strategie wel degelijk veranderd, doordat er nu hard wordt gewerkt om een zelfbewuste visie neer te zetten voor BZK. Maar op grote lijnen is de strategie niet veranderd bij BZK. Dit komt mede doordat er nog geen visie is. Als de visie helder is voor BZK, kan er pas aan de strategie worden gewerkt.

De verandering van de strategie bij BZK bevindt zich in de beginfase. Er zijn een aantal directies, zoals op het terrein van Veiligheid, die anders zijn gaan werken na de takenanalyse. Dit is nog lang niet bij alle directies het geval.

Tijdens mijn onderzoek is het mij opgevallen dat er bij veel directies de intenties waren om wat met de aanbevelingen te doen van de visitatiecommissies, maar dat deze plannen niet werden doorgevoerd. Het begon er dus wel op te lijken dat er een start werd gemaakt met het doorvoeren van deze veranderingen, maar achteraf is dat dus toch blijven liggen.

### *Structuur van de organisatie*

In de theorie is te lezen dat structuren moeten passen op situaties en dat deze situaties voortdurend veranderen. Dat situaties voortdurend veranderen is zeker zo gebleken tijdens het onderzoek. De maatschappij verandert elke keer weer en BZK probeert daarbij de maatschappij tegemoet te komen.

Maar alvorens een nieuwe structuur tot stand komt, moet er wel eerst worden gehandeld naar aanleiding van nieuwe regels.

BZK had net een reorganisatie achter de rug, waarbij dus ook de structuur was veranderd. BZK is nog niet lang terug begonnen met het oppakken van de punten van de buitenwereld en heeft daar veel energie ingestoken. Pas als dat op lange termijn is doorgevoerd in de organisatie, kan met spreken van een structuurwijziging. Dat is in dit geval nog niet aan de orde bij BZK.

### *Cultuur van de organisatie*

Bij BZK liep er al een cultuurprogramma LEO. Dit programma was al gestart voordat de departementale takenanalyse was begonnen. Het is moeilijk aan te geven of er naar aanleiding van de takenanalyse cultuuraspecten zijn veranderd, of dat het door het cultuurprogramma is gekomen.

Tijdens het proces van de takenanalyse zijn de directies bij elkaar op “bezoek” gegaan. Dit heeft wel extra dimensie gegeven aan de cultuur. Op deze manier wisten de directies van elkaar wat de taken precies waren en durfden ze elkaar kritiek te geven. Dat is iets wat voor BZK heel bijzonder was.

Maar aan de andere kant is nog steeds te merken dat het verkokerde beeld van BZK nog steeds heerst. De deuren stonden even open tijdens de takenanalyse, maar gingen weer snel dicht nadat het proces was afgerond.

In de theorie wordt er gesproken over het vernieuwen van de top als cultuurbeïnvloeding. Op deze manier zal er een spontane cultuurwijziging op gang komen, doordat deze top de mogelijkheid heeft om nieuwe gebruiken te introduceren.

Dit zal BZK ook goed doen, doordat er op dit moment door de top nog steeds de oude waarden en normen worden gehanteerd. Hierdoor is duidelijk te zien dat BZK nog steeds een logge en verkokerde organisatie is.

### *Weerstand tegen verandering en omgaan met weerstand tegen verandering*

De weerstand ontstaat meestal onder veranderde omstandigheden, doordat situaties minder stabiel en voorspelbaar worden.

Bij BZK was het zo dat in het begin nog niet duidelijk was wat de bedoeling en de inhoud van de Andere Overheid was. Hierdoor ontstond er een bepaalde angst bij de medewerkers, omdat ze bang waren dat het om hun baan zou gaan. De weerstand was dus vooral in de beginfase te merken.

Deze weerstand is zoveel mogelijk door middel van de normatieve strategie bestreden. Er is zo goed mogelijk gecommuniceerd tussen alle medewerkers. Mede doordat de ambtelijke leiding de medewerkers gerust kon stellen dat de takenanalyse niet zou worden gekoppeld aan een taakstelling, was deze weerstand verdwenen naarmate het proces van de takenanalyse vorderde.

Ook zijn er aspecten van de kennisgerichte strategie terug te vinden op de manier waarop er met weerstand tijdens de takenanalyse is omgegaan. De medewerkers moesten eerst overtuigd worden dat ze er winst uit kunnen halen. Er is tijdens dit proces veel aandacht besteed aan voorlichting voor diegenen die veel twijfels hadden over de takenanalyse. Doordat de weerstand het proces niet heeft belemmerd, was het niet nodig om de machtsdwangstrategie te hanteren.

### *Doelstellingen takenanalyse*

De doelstellingen van de takenanalyse zijn volgens de respondenten van BZK wel bereikt. Als instrument zal de takenanalyse in de toekomst dan ook vaker worden gebruikt door BZK. Helaas is er met de uitkomsten van deze takenanalyse nog niet veel gedaan bij BZK. De hele takenanalyse is van start gegaan in het kader van het Programma Andere Overheid. De bedoeling was dat er bepaalde dingen moesten veranderen (beroep doen op maatschappelijke krachten, taken behartigen voor de rechtsstaat, enz.). Maar BZK is nauwelijks toegekomen aan de vraag met welke taken ze zou kunnen stoppen. De achterliggende gedachte dus bij de takenanalyse, om dus uiteindelijk veranderingen in het takenpakket en werkwijze te creëren, is niet aan de orde geweest. Ook hierbij kom ik weer tot de conclusie dat het verkokerde beeld van BZK nog steeds hetzelfde is.

### **5.3.1 De faalfactoren van eerdere pogingen nader bekeken**

In paragraaf 2.8 worden de faalfactoren van eerdere pogingen om de overheid te veranderen behandeld. Deze factoren blijken volgens de theorie steeds weer een rol te spelen in grote veranderingsoperaties van de overheid.

Na afronding van mijn onderzoek vind ik ook bij deze veranderingsoperatie factoren terug waar de literatuur aandacht heeft besteed.

Allereerst heb ik geconstateerd dat de directies van BZK heel weinig met elkaar in contact komen. Vaak weten zij niet eens van elkaar wat de taken zijn die zij vervullen en of ze wellicht dubbel werk verrichten. De coördinatie ontbreekt tussen de directies.

Deze coördinatie is nodig om te kunnen afstemmen, onderhandelen en te overleggen tussen de directies, om dan samen naar oplossingen te zoeken en verschillende belangen te kunnen behartigen.

De verkokering speelt nog steeds een rol bij BZK. Na afronding van de takenanalyse is nog steeds zeer weinig met de uitkomsten daarvan gedaan. De ambtelijke top heeft het beleid in grote lijnen op dezelfde voet voortgezet en zo ook de directeuren. Men wil het liefst op dezelfde oude stoel blijven zitten en durft daardoor niet het initiatief te nemen om iets met een aanbeveling te doen. Dit kan komen door een bepaalde vorm van angst, omdat men bang is kritiek te krijgen of te falen.

Maar zou de ambtelijke top aangeven dat er een ander beleid wordt gevoerd of een andere werkwijze zou worden gehanteerd, zou er uiteindelijk niets anders opzitten voor de medewerkers om dit te volgen.

De aanbevelingen komen als het ware niet door de dikke muur heen.

Ook bij deze veranderingsoperatie speelt politiek een grote rol. Een verandering kan alleen ook hier worden doorgevoerd als politiek en ambtelijk management het beide willen en zich er gezamenlijk voor inzetten.

De politieke aansturing en politieke doelstellingen zijn volgens de theorie hard nodig voor een veranderingsoperatie. De doelstellingen van de Andere Overheid waren bij de medewerkers vooral in het begin erg onduidelijk en de politiek aansturing was zeer gering. Dit had dus zeer zeker beter moeten.

## **6. Conclusie en Aanbevelingen**

### **6.1 Inleiding**

In dit afsluitende hoofdstuk worden voorafgaande hoofdstukken en de antwoorden op de deelvragen kort samengevat, waarna wordt overgegaan tot de beantwoording van de hoofdvraag van deze scriptie. Vervolgens wordt gekeken of de doelstelling van het onderzoek is bereikt. Tenslotte zullen er eventuele aanbevelingen worden gedaan.

### **6.2 Samenvatting**

Het tweede hoofdstuk gaat over de theorie van verandermanagement. Als eerste worden de strategieën bij organisatieverandering besproken. Deze strategieën zijn de machtsdwangstrategie, de kennisgerichte strategie en de normatieve strategie.

Heel belangrijk zijn de aspecten van een veranderingsproces, die daarop volgen. De aspecten visie, strategie, structuur en cultuur worden verder uitgewerkt en ook gebruikt in de analyse in hoofdstuk 5.

Er wordt een paragraaf besteed aan sturing en zelforganisatie. Dit is van groot belang bij goed verandermanagement. Tijdens een veranderingsproces heeft men ook te maken met weerstand tegen verandering. Hoe deze weerstand wordt herkend en hoe er mee moet worden omgegaan wordt vervolgens behandeld.

Er zijn eerdere pogingen gedaan om de overheid te veranderen. Deze pogingen zijn ergens stukgelopen. De factoren die invloed hebben gehad op deze mislukte pogingen worden aan het eind van hoofdstuk 2 behandeld.

Om een beeld te krijgen van de organisatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de directies die zijn gevisiteerd tijdens de departementale takenanalyse, wordt in hoofdstuk 3 de organisatie van BZK behandeld.

De plaats die BZK in de organisatie van de rijksoverheid inneemt wordt vervolgens beschreven. Er wordt ingegaan op het takenpakket dat BZK bezit ten aanzien van het verbeteren van de organisatie en kwaliteit van de rijksdienst.

Het cultuurprogramma van BZK (LEO) wordt in hoofdstuk 4 behandeld en de departementale takenanalyse van BZK.

Het cultuurprogramma is voorafgegaan aan de departementale takenanalyse. De resultaten van het stakeholderonderzoek zijn gebruikt voor de departementale takenanalyse.

Het hele traject van deze takenanalyse wordt stap voor stap beschreven en als laatste worden de actoren van de takenanalyse in een schema weergegeven.



In hoofdstuk 5 zijn de empirische bevindingen aan de orde gekomen. De theoretische kenmerken en empirische bevindingen van de aanpak van de departementale takenanalyse wordt behandeld. De theoretische kenmerken en empirische bevindingen van de visie, strategie, structuur en cultuur van de organisatie komen aan de orde. Weerstand tegen verandering komt aan de orde in dit hoofdstuk en tot slot de doelstellingen van de departementale takenanalyse.

Aan het eind van dit hoofdstuk wordt duidelijk dat coördinatie, verkokering en de politieke aansturing nog steeds belangrijke factoren zijn om een veranderingsoperatie te laten slagen.

### **6.3 Hoofdvraag en deelvragen**

Aan de hand van de behandelde theorie, de antwoorden op de deelvragen en de verzameling van de onderzoeksgegevens, zal ik hieronder de hoofdvraag beantwoorden.

*In hoeverre heeft de takenanalyse van het Ministerie van BZK geleid tot een bevredigend resultaat en waar is dat juist niet gebeurd?*

De eerste deelvraag gaat over de aanpak van analyseren en waarom er voor deze aanpak van analyseren is gekozen. Deze vraag bestaat uit twee delen. Het eerste deel gaat over de aanpak van de takenanalyse en het tweede deel waarom er voor deze aanpak is gekozen. Het antwoord op het eerste deel van deze vraag is te vinden in paragraaf 4.3. Daar wordt het hele proces van de departementale takenanalyse beschreven.

Het antwoord van het tweede deel van deze vraag is te vinden in subparagraaf 5.1.1. Hierin staat dat er voor deze aanpak is gekozen om mede de cultuur te doorbreken door op deze manier de medewerkers en externen erbij te laten betrekken. Door de medewerkers eerst zelf aan het werk te zetten in plaats van taakstellingen op te leggen vond BZK dit een eerlijke aanpak van analyseren.

Het antwoord op de tweede deelvraag is tevens te vinden in subparagraaf 5.1.1. Deze vraag gaat over de eventuele andere mogelijkheden waarop deze takenanalyse kon worden aangepakt. Uit de uitkomsten van de onderzoeksgegevens is te lezen dat er wel andere mogelijkheden waren. Elk ministerie heeft het op een andere manier gedaan. Alle manieren waren mogelijk voor BZK. In deze subparagraaf wordt onder andere vermeld dat BZK kon werken met een reductietaakstelling of bijvoorbeeld met een ander toetsingskader.

Voor de beantwoording van de derde deelvraag zal er allereerst moeten worden gekeken naar hoofdstuk 2. Dat hoofdstuk gaat over de theorie van verandermanagement. Na

verzameling van de onderzoeksgegevens kan geconcludeerd worden dat, als er wordt gekeken naar de strategieën bij organisatieverandering (paragraaf 2.4), de takenanalyse zich bevond in de fase 'unfreezing'. Lewin (1951) heeft een fasering aangebracht in een veranderingsproces. Deze zijn 'unfreezing' (indien nodig vanuit de huidige situatie), 'moving' (naar een nieuwe situatie) en 'freezing' (stabiliseren van de nieuwe situatie). De takenanalyse bevond zich in de fase van 'unfreezing', doordat er werd gekeken naar de huidige situatie.

Het onderzoek is dieper ingegaan op de aspecten van een veranderingsproces. Hierbij zijn de aspecten visie, strategie, structuur en cultuur behandeld.

Wat betreft de visie is er niets veranderd bij BZK. BZK moet nog hard werken om aan visie te bouwen.

De strategie is moeilijk te veranderen bij BZK, zoals te lezen is op pagina 71. Op grote lijnen is deze strategie dan ook niet veranderd. Op punten waar dit wel aan het veranderen is, bevindt deze verandering zich in de beginfase.

De structuur was net tijdens de reorganisatie van BZK veranderd. Hierdoor zou het dan ook niet haalbaar zijn om de structuur na de departementale takenanalyse te veranderen. Er zal eerst op de lange termijn gewerkt moeten worden op een nieuwe manier, alvorens er gesproken kan worden van een structuurwijziging na afronding van de departementale takenanalyse.

De cultuurverandering bij BZK naar aanleiding van de departementale takenanalyse is moeilijk te meten, omdat er al een cultuurprogramma van start is gegaan bij BZK voordat de takenanalyse was begonnen. Het is daardoor moeilijk aan te geven of er naar aanleiding van de takenanalyse of naar aanleiding van het cultuurprogramma iets aan de cultuur is veranderd bij BZK.

Het beeld dat tijdens de takenanalyse heerste, dat de directies vaker bij elkaar over de vloer zouden gaan, was na de takenanalyse weer snel verdwenen. Hierbij speelt verkokering weer een rol.

De vijfde deelvraag kijkt naar de doelstellingen die niet bereikt zijn en de oorzaak ervan. De doelstellingen van departementale takenanalyse wordt benoemd in de inleiding en in paragraaf 4.3. In subparagraaf 5.1.7 worden de bevindingen wat betreft de doelstellingen uitgebreid behandeld.

De departementale takenanalyse is bedoeld om na te gaan of BZK nog wel doet wat ze moet doen, en of ze dit op de juiste manier doet. De doelstellingen van de takenanalyse zijn volgens de respondenten van BZK wel bereikt. Als instrument zal de takenanalyse in de toekomst dan ook vaker worden gebruikt door BZK.

Opmerkelijk is wel dat BZK bijna niet eens is toegekomen aan de vraag met welke taken ze zou kunnen stoppen. De achterliggende van het Programma Andere Overheid en dus ook van de takenanalyse, om dus uiteindelijk veranderingen in het takenpakket en werkwijze te creëren, is niet aan de orde geweest.

Zoals in subparagraaf 5.3.1 wordt beschreven spelen de coördinatieproblematiek, de verkokering en de politieke aansturing hierbij een rol.

De hoofdvraag luidt:

*In hoeverre heeft de takenanalyse van het Ministerie van BZK geleid tot een bevredigend resultaat en waar is dat juist niet gebeurd?*

Als er wordt gekeken naar de noodzaak vanuit de optiek van de medewerkers heeft de takenanalyse wel geleid tot een bevredigend resultaat. Dit omdat de doelstelling van de takenanalyse was om na te gaan of BZK doet wat ze moet doen en of ze het op de juiste manier doet. Als er alleen naar deze doelstelling wordt gekeken, kan er geconcludeerd worden dat het voor de medewerkers tot een bevredigend resultaat heeft geleid. Uit de interviews is gebleken dat deze doelstelling is bereikt. De takenanalyse zal vaker als instrument worden gebruikt door de organisatie, om kritisch naar de taken van een directie te kijken.

Maar als er vanuit de optiek van het Programma Andere Overheid wordt gekeken naar het resultaat, heeft het niet tot een bevredigend resultaat geleid.

De departementale takenanalyse is opgezet in het kader van het Programma Andere Overheid. Doel van dit programma is om een nieuwe koers uit te zetten voor de overheid, waarbij de overheid onder andere meer een beroep zal doen op de maatschappelijke krachten en beter in staat is om de grote maatschappelijke problemen op te pakken. Door middel van de aspecten van een veranderingsproces uit de theorie na te lopen, kan er geconcludeerd worden dat de veranderde rol van de overheid niet is gelukt door de takenanalyse. Er is heel weinig tot bijna niets met de aanbevelingen gedaan van de visitatiecommissies.

#### **6.4 Doelstelling van het onderzoek**

Deze scriptie heeft de volgende doelstelling:

*Onderzoeken in hoeverre de takenanalyse van het Ministerie van BZK tot een bevredigend resultaat heeft geleid en als dat op bepaalde punten niet tot een bevredigend resultaat heeft geleid, onderzoeken waar dat niet is gebeurd en waarom.*

De uitwerking van deze doelstelling is al grotendeels beschreven in het antwoord op de hoofdvraag. Het is dan ook niet nodig te herhalen in hoeverre de takenanalyse wel of niet tot een bevredigend resultaat heeft geleid. Waarom dat op bepaalde punten niet heeft geleid tot een bevredigend resultaat kan verwezen worden naar subparagraaf 5.3.1. Ook bij deze poging om de overheid te veranderen kan geconcludeerd worden dat verkokering, coördinatieproblematiek en de politieke aansturing een rol spelen. Bij BZK kan er niet zo snel iets veranderen, daarvoor is BZK te sterk verkokerd. De burger heeft niets gemerkt van de takenanalyse, het is een te intern gerichte takenanalyse.

## 6.5 Aanbevelingen

Naar aanleiding van mijn bevindingen in deze scriptie zal ik afsluiten met enkele aanbevelingen.

- Door de top van de organisatie zal er meer voorlichting moeten worden gegeven aan de medewerkers over de doelstellingen van de veranderingsoperatie.
- Het toetsingskader zou meer toegespitst moeten zijn op twee tot drie hoofdthema's. Hierdoor kan er scherper op de thema's worden ingegaan.
- De directie die gevisiteerd wordt, moet starten met een rondleiding en toelichting, als een soort introductie aan de commissie. De commissie heeft dan een duidelijker beeld van wat de directie doet en waar ze voor staat.
- Volgens de respondenten duurde het proces van de departementale takenanalyse te lang. Het commitment van enkele commissieleden liep af gedurende het proces. Het is zeer zeker aan te bevelen om het proces korter te houden.
- De toegevoegde waarde van een extern lid is heel belangrijk. Als organisatie moet je een specialist erin hebben. Als een takenanalyse vaker als instrument zal worden gebruikt, moeten er mensen voor worden opgeleid. Zij moeten zich ervoor goed kunnen voorbereiden op de methodiek en de doelstellingen die behaald moeten worden.
- Sturing vanuit de top is heel belangrijk. Deze moet duidelijk en voldoende zijn. De top moet het nut ervan inzien om veranderingen door te voeren. De betrokkenheid van het DG-niveau moet er wel zijn. De DG's zijn namelijk inhoudelijk heel belangrijk bij het departement. Ze zijn zeker nodig voor (strategische) veranderingen.
- BZK zou ervoor moeten zorgen dat de takenanalyse echt iets is van de organisatie zelf en niet iets dat van buitenaf is opgelegd. De organisatie moet een eigen doel hierbij voor ogen hebben. Als men met z'n allen als organisatie achter dit doel staat, zal er meer uit te halen zijn dan nu is gedaan.

- Als instrument is de takenanalyse zeker aan te bevelen, maar niet veertien directies tegelijkertijd. Er kunnen één, twee, hooguit drie directies tegelijkertijd worden gevisiteerd. Dat zal meer opleveren. Hierdoor wordt er scherper en dieper naar de inhoud gekeken.

## Literatuurlijst

Bossert, H. (2004). Wijze lessen over de Andere Overheid, *Publieke Zaken, winter 2004*, 12.

Bovens, M.A.P., 't Hart, P., Twist van, M.J.W., Rosenthal, U. (2001). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn, Samsom Tjeenk-Willink.

Cozijnsen, A.J., Vrakking, W.J. (1993). *Organisatiediagnose en organisatieverandering*. Alphen aan den Rijn, Samson Bedrijfsinformatie.

Doop, P. (2004). Ruimte voor vertrouwen, *Publieke Zaken, winter 2004*, 3.

Fortuyn, P. (1991). *Zonder ambtenaren: de overheid als ondernemer*. Amsterdam, Veen.

Graaf, Th. C. de (2003). *Visie en actieprogramma 'Andere Overheid'*. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Hakvoort, J.L.M., Veenswijk, M. (1998). *Cultuurverandering bij verzelfstandigde organisaties*. Delft, Uitgeverij Eburon.

Kam de, C.A., Haan de, J. (1991). *Terugtrekkende Overheid: Realiteit of retoriek?* Schoonhoven, Academic Service.

Lewin, K. (1951). *Field Theory in Social Science*. New York, Harper and Row.

Lewin, K. (1948). *Resolving Personal Conflicts*. New York, Harper and Row.

Mastenbroek, W. (1997). *Verandermanagement*. Heemstede, Holland Business Publications.

Sint, M. (1994). *Verantwoord verzelfstandigen*. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Walravens, A., Alphen, N.C. van (1986). *Organisatieontwikkeling en organisatieverandering in de publieke sector*. Delft, TU Delft.

Wiegel, H. (1993). *Naar kerndepartementen: kiezen voor een hoogwaardige en flexibele rijksdienst*. Den Haag, Sdu Uitgeverij.

### **Bronnen Ministerie van Binnenlandse Zaken**

Ministerie van BZK. (2004). *Concept- aanpak van de departementale analyse*. Den Haag.

Ministerie van BZK. (2004). *Concept- Nota ministersstaf*. Den Haag.

Ministerie van BZK. (2004). *Concept tussenrapportage takenanalyse BZK*. Den Haag.

Ministerie van BZK. (2004). *Opzet en planning intern analysetraject taken BZK*. Den Haag.

Ministerie van BZK. (2004). *Takenanalyse Andere Overheid: plan van aanpak*. Den Haag.

### **Websites**

Algemene Bestuursdienst. *Wat is de ABD*. [<http://www.algemenebestuursdienst.nl/abd/>]. 25 juli 2005.

Atrivé. *Verandermanagement*. [<http://www.atrive.nl/page.asp?id=54>]. 2 mei 2005.

Ministerie van BZK. *BZK in analyse*. [<http://www.Andereoverheid.nl/AndereOverheid/Web/De+projecten/BZK+in+analyse/BZK+in+analyse.htm>]. 3 maart 2005.

Ministerie van BZK. *Onafhankelijke visitatiecommissies gestart met takenanalyses departementen*. [[http://www.minbzk.nl/openbaar\\_bestuur/programma\\_andere/persberichten/onafhankelijke](http://www.minbzk.nl/openbaar_bestuur/programma_andere/persberichten/onafhankelijke)]. 20 juli 2005.

Ministerie van BZK. *Organisatie rijksdienst*. [[http://www.minbzk.nl/openbaar\\_bestuur/organisatie](http://www.minbzk.nl/openbaar_bestuur/organisatie)]. 15 juli 2005.

Ministerie van BZK. *Taken en doelstellingen*. [[http://www.minbzk.nl/organisatie\\_van\\_het/taken\\_en](http://www.minbzk.nl/organisatie_van_het/taken_en)]. 3 maart 2005.

Ministerie van BZK. *Vraaggerichte benadering zorgt voor echte verandering van cultuur en werkwijze.*

[<http://www.andereoverheid.nl/AndereOverheid/Web/De+projecten/Vraaggerichte+benadering+zorgt+voor+echte+verandering+van+cultuur+en+werkwijze/Vraaggerichte+benadering+zorgt+voor+echte+verandering+van+cultuur+en+werkwijze.htm>]. 12 maart 2005.

Rijksvoorlichtingsdienst. *Visitatiecommissie steunt takenanalyse departement.*

[[http://www.regering.nl/actueel/nieuwsarchief/2004/10October/19/0-42-1\\_42-49579.jsp](http://www.regering.nl/actueel/nieuwsarchief/2004/10October/19/0-42-1_42-49579.jsp)].

20 juli 2005.



## Lijst met afkortingen

ABD	Bureau Algemene Bestuursdienst
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AZ	Ministerie van Algemene Zaken
BPR	Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten
BVK	Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAS	Centrale Archief Selectiedienst
DAOS	Directie Arbeidszaken Openbare Sector
DB&GHOR	Directie Brandweer & Geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen
DBFO	Directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie
DCIB	Directie Coördinatie Internationaal Beleid
DCrisisbeheersing	Directie Crisisbeheersing
DCZW	Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving
Def	Ministerie van Defensie
DG PAO	Directoraat-generaal Project Andere Overheid
DG Veiligheid	Directoraat-generaal Veiligheid
DG	Directoraat-generaal
DGKB	Directoraat-generaal Koninkrijksrelaties en Bestuur
DGMOS	Directoraat-generaal Management Openbare Sector
DGSIB	Directie Grotestedenbeleid en Interbestuurlijke Betrekkingen
DIOS	Directie Innovatie en Informatiebeleid Openbare Sector
DKR	Directie Koninkrijksrelaties
DPOIR	Directie Personeel, Organisatie en Informatie Rijksdienst
DPOL	Directie Politie
DStrategie	Directie Strategie
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FIN	Ministerie van Financiën
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
IVOP	Informatievoorziening Overheidspersoneel
Jus	Ministerie van Justitie
KLPD	Korps landelijke politiediensten
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MP	Minister President
MT	Management Team

OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
PAO	Programmateam Andere Overheid
PAO/BZK	Programmateam Andere Overheid / BZK
SG	Secretaris-Generaal
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
V & W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWS	Ministerie Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

## **Bijlage**

<b>Bijlage 1: Lijst geïnterviewde personen</b>	<b>91</b>
<b>Bijlage 2: Interviewvragen</b>	<b>92</b>
<b>Bijlage 3: Toetsingskader takenanalyse</b>	<b>93</b>
<b>Bijlage 4: Organigram BZK</b>	<b>97</b>

## **Bijlage 1: Lijst geïnterviewde personen**

KPMG:

- Luuk Aarts  
Overheidsadviseur
- Huibert Koevoets  
Overheidsadviseur
- Joost van Ravesteijn  
Overheidsadviseur

Miniserie van BuZa:

- Jaap Veerman  
Waarnemend directeur Dienst Documentaire Informatievoorziening

Ministerie van BZK:

- Emmeline Bijlsma  
Medewerker Programmteam Andere Overheid
- Gea Craaikamp  
Directeur Koninkrijksrelaties
- Harke Heida  
Directeur Constitutionele Zaken en Wetgeving
- Anita Kuipers  
Projectlid departementale takenanalyse
- Berend v.d Ploeg  
Projectleider departementale takenanalyse

## **Bijlage 2: Interviewvragen**

1. Waren er andere mogelijkheden voor de manier van aanpakken van de takenanalyse en zo ja, welke?
2. Waarom is er voor deze aanpak van analyseren gekozen?
3. Zal de visie op de organisatie veranderd zijn na afronding van de takenanalyse?
4. Zal de strategie van de organisatie veranderd zijn na afronding van de takenanalyse?
5. Zal de structuur van de organisatie veranderd zijn na afronding van de takenanalyse?
6. Wat valt er te zeggen over de cultuur die er heerst bij de medewerkers onderling? Is die veranderd?
7. Heeft u te maken gehad met weerstand tegen verandering tijdens het hele proces en zo ja, hoe is daarmee omgegaan?
8. Vindt u dat de doelstellingen van de takenanalyse zijn bereikt?
9. Heeft u verder nog wat zelf toe te voegen?

## Bijlage 3: Toetsingskader takenanalyse

### Toetsingskader

#### Inleiding

Voor de taakanalyse zullen per beleidsveld de vragen uit dit toetsingskader beantwoord moeten worden. Onder beleidsvelden worden de hoofdtaken (twee tot vijf belangrijkste beleidstaken) van een directie verstaan.

Onze bewindspersonen hebben voor de taakanalyse binnen BZK een tweetal richtinggevende rode draden benoemd. Ook bij latere politieke weging zullen deze een belangrijke rol gaan spelen. We verzoeken iedereen om – bij het identificeren en analyseren van de eigen taken – hiermee rekening te houden:

- \* BZK moet – veel meer dan nu het geval is – een sterk interveniërend departement worden. In de analyse zal dus zichtbaar gemaakt moeten worden op welke onderwerpen BZK intervenueert. En kan dat beter?
- \* De taakanalyse zal aanwijsbaar moeten leiden tot deregulering/sanering regelgeving. We moeten daarom nadenken over andere wijzen van sturing: hebben we nieuwe en/of andere regels nodig? Of zijn ook andere wijzen van sturing mogelijk? Of moeten we de desbetreffende taak aan anderen overlaten?

Samengevat zullen per blok de volgende vragen per beleidsveld beantwoord moeten worden: waar zijn we mee bezig, welke wet- en regelgeving vormen de juridische basis, werkt dat, deugt het/is de juiste keuze gemaakt, wat moet anders (beleidsinhoud), hoe moet het anders (sturing)? In de vragenlijst die hierna volgt, zijn deze vragen nader uitgewerkt. Voor de onderlinge vergelijkbaarheid worden de taken ingedeeld in vier hoofdwerkprocessen die BZK kent:

1. kaderstelling: beleidsvorming en – ontwikkeling uitmondend in beleidsnota's, wet- en/of regelgeving;
2. coördinatie en interventie: de belangenafstemming en sturing in beleidsprocessen;
3. uitvoering: het daadwerkelijk implementeren en uitvoeren van acties in wet- en/of regelgeving;
4. toezicht: het bewaken van de effectiviteit en efficiency van de uitvoering van acties, wet- en/of regelgeving.

## CHECKLIST

### 1. Omgeving

Geef in een korte inleiding (een half A4) weer welke omgevingsfactoren en stakeholders het meest belangrijk zijn voor uw directie en wat de belangrijkste doelgroepen zijn van uw directie (andere ministeries; andere overheden; burgers; etc.). Geef daarbij aan wat de belangrijkste veranderingen in die omgeving zijn en of die een andere manier van overheidssturing vergen. Voor de beschrijving hiervan kunt u uiteraard gebruik maken van uw eerdere inbreng voor de directieurenwerkplaats d.d. 23 maart jl. en het BZK-stakeholdersonderzoek.

## HUIDIGE SITUATIE

### 2. Beschrijving bestaande taken

*(Vraag b en c graag beantwoorden per geïdentificeerde taak)*

- a. Wat zijn de belangrijkste beleidstaken van uw directie? Beschrijf er 2 tot 5 (op niveau operationele doelstelling).
- b. Wat noodzaakt de taak?
- c. Welk (maatschappelijk) probleem wordt er mee opgelost?

### 3. De hoofdwerkprocessen van BZK: 1) kaderstelling, 2) coördinatie, 3) uitvoering, 4) toezicht

*(Graag beantwoorden per geïdentificeerde taak of per taakonderdeel wanneer de taak meerdere processen omvat)*

- a. In welk van de vier processen hoort de taak thuis?
- b. Welk sturingsconcept hanteert u op dit moment om de taak in te vullen? (denk aan strakke overheidssturing, marktwerking, resultaatsafspraken, gedetailleerde wetgeving, etc)
- c. Welke instrumenten gebruikt u daarvoor? (denk aan beleidsnota's, overleg, projectgroepen, wetgeving, geld, etc)
- d. Hoeveel fte houden zich binnen uw directie bezig met deze taak?
- e. Welke problemen of obstakels doen zich voor op weg naar doelbereiking?
- f. Wanneer de taak mee dan één proces omvat, zijn de verschillende processen (ofwel taakonderdelen) organisatorisch van elkaar gescheiden binnen uw directie?
- g. Ziet u vergelijkbare taken bij uw eigen of een andere directie? Zo ja, welke?
- h. Is er sprake van een vergelijkbaar instrumentarium? Waarom wel / niet?

#### 4. Organisatie binnen het Rijk

*(Graag beantwoorden per geïdentificeerde taak)*

- a. Zijn er meerdere directies of ministeries die zich bezighouden met deze taak? Zo ja, welke?
- b. Is er sprake van overlap of aanvulling?

#### GEWENSTE SITUATIE

#### 5. Kan de taak op een andere wijze worden uitgevoerd: andere manier van sturing

*(Graag beantwoorden per geïdentificeerde taak. Schets kort wat anders kan of moet en hoe we dat gaan aanpakken)*

- a. Wat gaat er mis als de rijksoverheid stopt met deze taak?
- b. Zijn er andere (meer effectieve / efficiënte) instrumenten denkbaar voor de kaderstelling / coördinatie / uitvoering / toezicht? Moet de sturing veranderen?
- c. Zou BZK – mede gelet op de wensen van de bewindspersonen om BZK een sterker interveniërend ministerie te maken – op deze taak meer moeten / kunnen interveniëren? Wat is daarvoor nodig?
- d. Kan het meer vraaggestuurd in plaats van aanbodgericht? Waarom wel / niet?
- e. Is het anderszins mogelijk de civil society (burgers, bedrijven, maatschappelijk organisatie) meer verantwoordelijkheid op dit taakgebied te geven? Waarom wel / niet?
- f. Is meer decentrale beleidsvrijheid wenselijk dan wel mogelijk? Waarom wel / niet?
- g. Of krijgt juist Europa op dit terrein meer te zeggen en kan, om die reden, de nationale overheid meer terugtreden of de taak anders invullen?
- h. Kan het met meer globale en / of minder en / of geen regels? Waarom wel / niet?
- i. Is er meer synergie te bereiken met andere onderdelen (binnen en buiten BZK). Zo ja, hoe?
- j. Is een betere scheiding tussen beleid en uitvoering aan te brengen? Waarom wel / niet?
- k. Kunnen de verantwoordings-, toezicht- en controlemechanismen meer op hoofdlijnen worden ingericht? Waarom wel / niet?
- l. Hoe lang moet de taak nog uitgevoerd worden (eindig (wanner) of niet)? Kan het met minder mensen?



## 6. Nieuwe taken

*(Vraag b t/m d graag beantwoorden per geïdentificeerde taak)*

- a. Zijn er, binnen het domein van BZK, taken die rijksoverheid op dit moment nog niet doet, maar die ze wel zou moeten oppakken?
- b. Waarom zou dit een taak voor BZK zijn?
- c. Gaat het om kaderstelling / coördinatie / uitvoering / toezicht?
- d. Hoe zou de taak moeten worden ingericht / uitgevoerd? Geef een korte beschrijving.

**Bijlage 4: Organigram BZK**

# Organogram ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

