

# Veranderen en Kantelen

Een casestudie naar veranderprocessen  
binnen het ministerie van OCW betreffende de organisatiecultuur

**A.J. Imambaks**

**Studentnummer 271630**

**Erasmus Universiteit Rotterdam**

**Faculteit der Sociale Wetenschappen**

**Opleiding Bestuurskunde**

**Master Public Management**

**Scriptiebegeleider Erasmus Universiteit Rotterdam: dr. J. Edelenbos**

**Tweede lezer Erasmus Universiteit Rotterdam: drs. J. Buijs**

**Stagebegeleider Ministerie van OCW: mr. R. Kaitjily**

**Augustus 2007**

# Veranderen en Kantelen

---

Een casestudie naar veranderprocessen binnen het ministerie van OCW betreffende de organisatiecultuur

Anoesjka Imambaks

Studentnummer 271630

Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit der Sociale Wetenschappen

Opleiding Bestuurskunde

Master Publiek Management

Scriptiebegeleider Erasmus Universiteit Rotterdam: dr. J. Edelenbos

Tweede lezer Erasmus Universiteit Rotterdam: drs. J. Buijs

Stagebegeleider Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: mr. R. Kaitjily

ONDER  
NOSSEM  
LTUUR  
NEMEM  
SCHAP

  
Erasmus  
Erasmus Universiteit Rotterdam

## Inhoudsopgave

Voorwoord

Samenvatting	02
1. Introductie	04
1.1 Inleiding	04
1.2 Doelstelling	06
1.3 Centrale vraagstelling en deelvragen	06
1.4 Onderzoeksontwerp: 1 casus	07
1.5 Leeswijzer	07

### Deel 1 Theorieën en onderzoeksaanpak

2. Organisatieverandering en veranderstrategieën	10	
2.1 Organisatie- en veranderekunde	10	
2.2 Veranderstrategieën en benaderingen	11	
2.3 Gekleurde manieren van veranderen	12	
2.4 Moeilijkheden omtrent organisatieverandering	14	
2.5 Defensieve routines en het lerend vermogen		15
2.6 Projectorganisatie en matrixorganisatie	16	
3. Organisationscultuur	20	
3.1 De bureaucratie	20	
3.2 De ambtelijke cultuur over de grens	21	
3.3 Betekenis van het begrip cultuur	21	
3.4 Instrumentele en interpretatieve benadering van cultuur	23	
3.5 Culturele diepteniveaus	25	
4. Onderzoeksaanpak en operationalisering	27	
4.1 Uitwerking concept culturele diepteniveaus	27	
4.2 Onderzoeksontwerp en strategie	31	
4.3 Methoden en technieken	32	
4.4 Operationalisering	34	

### Deel 2 Departementale Praktijk van het Ministerie van OCW

5. Reorganisaties en verandertrajecten periode 1990- 2005	37
5.1 Reorganisatie Ministerie van Onderwijs & Wetenschappen 1991-1992	37
5.2 Statement bestuursraad over de Kwaliteitsslag	40
5.3 Veranderplan Kwaliteitsslag OCW 2002-2004	43
5.4 Beleidsvoornemen ' 100 dagen plan OCW'	44
5.5 Veranderprogramma Apollo 2003-2005	46

5.6 Samenvatting en conclusie	49
6. De cultuur van programmadirectie DIALOOG	51
6.1 Actieplan OCW Verandert!	51
6.2 Kanteling, Bundeling & Flexibilisering	52
6.3 Plaats en positie binnen de organisatie	58
6.4 Oriëntatie op de identiteit	60
6.5 Oriëntatie op omgeving	62
6.6 Oriëntatie op samenwerking	63
6.7 Oriëntatie op leiderschap	64
6.8 Oriëntatie op ruimte	66
6.9 Oriëntatie op symbolen en mythen	67
6.10 Samenvatting en Conclusie	69

### **Deel 3 Inzichten en conclusies**

7. Analyse en interpretaties	73
7.1 Analyse van de veranderprocessen op het ministerie van OCW	73
7.2 Wijze van cultuurverandering	74
7.3 Analyse van programmadirectie DIALOOG	76
8. Conclusie en aanbevelingen	80
8.1 Beantwoording deelvragen	80
8.2 Beantwoording centrale vraagstelling	86
<b>Literatuurlijst</b>	89
<b>Bijlagen</b>	91
Bijlage 1 Standaardvragenlijst	92
Bijlage 2 Organisatiestructuur Ministerie van O&W voor de reorganisatie van 1992	93
Bijlage 3 Organisatiestructuur Ministerie van O&W na de reorganisatie van 1992	94
Bijlage 4 Schematische weergave van de grondvorm van een themagerichte organisatie	95
Bijlage 5 Organogram Ministerie van OCW per 25 januari 2007	96
Bijlage 6 Organogram Ministerie van OCW juni 2006	97
Bijlage 7 Overzicht projecten DIALOOG	98

Bijlage 8 Logogebruik van het Ministerie van OCW	102
Bijlage 9 Schema met tips voor wat betreft het schrijven van nota's	104

## **Voorwoord**

Deze masterthesis is het resultaat van mijn afstudeerstage bij Programmadirectie DIALOOG van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tevens markeert deze thesis ook de uiterste grens van mijn studie Bestuurskunde met als master Publiek Management.

Tijdens mijn stage, onder begeleiding van de directeur van programmadirectie DIALOOG, mr. R. Kaitjily, heb ik vele kanten van de organisatie mogen ontdekken. Het was een unieke ervaring om getuige te mogen zijn van de gehele opzet van project GETalentEERD, waarbij ik alle stappen en processen van dichtbij heb mogen volgen. Gedurende het project GETalentEERD werd mij steeds duidelijker dat Nederland barst van talent, maar dat talent alleen niet voldoende is om je droom te verwezenlijken. Mensen die talenten een daadwerkelijke kans gunnen om zich in te zetten, zijn naar mijn mening rolmodellen. Daarnaast is het hebben en creëren van een netwerk een belangrijk instrument om je ultieme doelen te bereiken.

Na mijn stageperiode van tien maanden werd mij de kans gegeven én gegund om mijn betrokkenheid bij het project te mogen voortzetten in de functie van projectmedewerker bij GETalentEERD. Bij deze wil ik dan ook de heer Kaitjily hartelijk bedanken.

In deze thesis is getracht de theoretische perspectieven, vanuit de opleiding Bestuurskunde, in de praktijk toe te passen. Als stagiair in een nieuwe omgeving heb ik de organisatiecultuur van programmadirectie DIALOOG en het gehele departement langzaam kunnen opsnuiven. Ik raakte gefascineerd door de wijze waarop medewerkers binnen het departement met elkaar omgaan en hoe zij veranderingen met betrekking tot hun werkomgeving ervaren. Dit was dan ook het startsein voor het schrijven van deze thesis die in zal gaan op de organisatieveranderprocessen en de organisatiecultuur binnen het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Tot slot wil ik graag iedereen bedanken die mij heeft gesteund in het proces van het ontstaan van deze thesis. Ten eerste mijn studiebegeleider dr. J. Edelenbos. Door zijn geduld en begrip heb ik het proces van het schrijven van deze thesis kunnen doorstaan. Daarnaast heb ik zijn opbouwende kritiek altijd als verhelderend ervaren. Ook gaat mijn dank uit naar de tweede lezer, drs. Buijs die met een positieve toon en scherpe blik mijn thesis heeft versterkt.

Daarnaast wil ik graag mijn collega's van programmadirectie DIALOOG bedanken. Tijdens de laatste fase van mijn studie hebben zij mij zowel moreel als praktisch gesteund.

Tot slot, maar zeker niet in de laatste plaats, gaat mijn dank uit naar mijn ouders voor alle steun en motivatie gedurende mijn levensjaren. Ook dank aan mijn partner voor alle begrip en steun.

Anoesjka Imambaks

Rotterdam, augustus 2007

## **Samenvatting**

Deze studie richt zich op de organisatieveranderprocessen binnen het ministerie van OCW. Daarbij ligt de focus enerzijds op de organisatiecultuur en anderzijds op de wijze waarop het ministerie 'kantelt' naar een themagewijze structuur.

De centrale vraagstelling

*Hoe verloopt het organisatieveranderproces, in het bijzonder de cultuurverandering, binnen het ministerie van OCW naar een themagewijze structuur. Welke knelpunten en kansen doen zich hierbij voor en hoe kan dit veranderproces verklaard worden?*

In deze studie staan de veranderprocessen die het ministerie van OCW heeft doorlopen centraal. Daarbij wordt gekeken naar de invloed van deze veranderprocessen op de organisatiecultuur van het departement. Het huidige veranderproces binnen het ministerie is de 'Kanteling', hierbij veranderd de organisatie naar een themagerichte structuur en werkwijze.

De studie bespreekt theorieën en benaderingen op het gebied van organisatieverandering en veranderstrategieën. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de werkwijze en vorm van project- en matrixorganisaties. Daarnaast wordt er aandacht besteed het begrip cultuur, waarbij er verschillende benaderingen van organisatiecultuur worden toegelicht.

Gezien de doelstelling van deze studie, namelijk een beeld verschaffen over hoe de theorie van een themagewijze aanpak zich ontwikkelt in het empirische werkveld van het departement, en hoe de organisatiecultuur zich verhoudt tot het 'kantelen' van de organisatie, heb ik gekozen voor de onderzoeksstrategie van een single-casestudie. Ik heb zelf gedurende de periode van maart 2006 tot en met februari 2007 stage gelopen bij programmadirectie DIALOOG. Deze directie kan worden beschouwd als een voorloper op de 'Kanteling'.

De inductieve benadering en het gebruik van een casestudy behoren tot een flexibel onderzoeksontwerp, ook wel 'flexibel design' genoemd. Ik heb voorts gebruik gemaakt van een drietal methoden, namelijk het verrichten van een inhoudelijk documentanalyse, het afnemen van 'face to face' interviews met sleutelactoren van programmadirectie 'DIALOOG' en mijn eigen (participerende) observaties vanwege mijn stage.

In de documentanalyse, waarbij ik alle voorgaande veranderprocessen die zich hebben voorgedaan binnen OCW heb geanalyseerd, kwam duidelijk naar voren in de begin perioden van de jaren negentig vooral is ingezet op structuurwijzigingen binnen het departement. De verkokering werd als het grootste probleem ervaren. Vanaf 2000 waren de veranderprocessen voornamelijk gericht op cultuurelementen of voorts een andere organisatiecultuur te bewerkstelligen die gekenmerkt kan worden door collegialiteit, samenwerking, openheid en flexibiliteit.

In de interviews en in mijn eigen observaties is vooral naar voren gekomen dat de organisatiecultuur nog steeds verkokerd is. Er is weinig sprake van samenwerking en collegialiteit.

## **Beantwoording van de centrale vraagstelling**

Al sinds de jaren negentig is het ministerie van OCW druk bezig geweest met het veranderen van de organisatie om zo een departement te creëren die beter zal aansluiten op de veranderingen in de

samenleving. Het departement streeft daarbij intern naar meer efficiency, effectiviteit, klantgerichtheid en professionalisering.

Het grootste probleem wat in alle veranderprocessen naar voren komt is de verkokering.

Begin 2000 werd het tij enigszins gekeerd door veranderprocessen die meer gericht waren op het sturen op cultuurelementen. Collegialiteit, samenwerking, openheid en flexibiliteit werden belangrijke ambities van OCW. De algemene doelstellingen waren dat OCW het best functionerende departement moest worden en dat OCW medewerkers trots moeten zijn om bij OCW te werken.

Het huidige organisatieveranderproces, genaamd 'de Kanteling, Bundeling en Flexibilisering', richt zich op het veranderen van de organisatiestructuur, naar een meer themagewijze aanpak, ten einde een cultuurverandering te bewerkstelligen. De staande organisatie van stelseldirecties zullen zorgdragen voor de stabiliteit en continuïteit van beleid. Themadirecties zullen daarnaast politieke en/of maatschappelijk urgente, vaak sectoroverschrijdende onderwerpen van een meer tijdelijke aard uitvoeren. De visie van de ambtelijke leiding is dat een cultuurverandering en cultuurverankering alleen mogelijk is door eerst de organisatiestructuur te veranderen. Deze structuurveranderingen zijn gericht op het flexibiliseren van de organisatie en de medewerkers, het bundelen van ondersteunden diensten en het aanpassen van bevoegdheden, verantwoordelijkheden en taken.

Na het verrichten van mijn casestudie ben ik tot de conclusie gekomen dat een cultuurverandering alleen zal slagen als de organisatiestructuur dit steunt. De organisatiestructuur zal dus eerst moeten worden aangepast. Daarbij denk ik ook dat het invoeren van themadirecties op dit moment nog te vroeg is.

De werkwijze van themadirecties vereist naast een andere houding en werkwijze van medewerkers vooral andere faciliteiten op het gebied van bevoegdheden, personeel en kosten. De staande organisatie, bestaande uit de stelseldirecties, domineert de organisatiestructuur en werkwijze binnen het departement, zodat een themagerichte werkwijze niet optimaal kan functioneren.

De stelseldirecties en daarmee ook de medewerkers, zijn nog sterk verkokerd. Ondanks het inzetten op meer samenwerking, collegialiteit en het formuleren van een basishouding van een OCW-medewerker, kunnen medewerkers makkelijk terugvallen in hun oude en bekende rolpatroon doordat de organisatiestructuur hun hiervoor de ruimte biedt.

Ondanks dat de gehele organisatie moet 'kantelen' en mee moet veranderen naar een departement dat slagvaardig en flexibel is, zijn er altijd medewerkers en leidinggevenden die niet willen veranderen en daardoor ook niet een voorbeeldrol kunnen vervullen. De ambtelijke leiding gaf aan dat er ruimte moet zijn voor mensen die niet willen veranderen. Dit is wellicht de grootste valkuil. Medewerkers die niet willen veranderen, en dan met name leidinggevenden die een grotere voorbeeldrol vervullen, zorgen er grotendeels voor dat de organisatiecultuur die gekenmerkt wordt door verkokering altijd zal blijven bestaan. Cultuurverandering en dan met name verkokering blijft daarom ook een hekelpunt.

Er zijn voorts ook nog knelpunten, op het gebied van regelgeving, draagvlak en verantwoordelijkheden, aanwezig die een themagerichte structuur mogelijk maken.

Juist waar een themadirectie flexibel wilt zijn, is dat niet mogelijk doordat de bestaande regelgeving dat niet toelaat. De bestaande regelgeving is immers gebaseerd op de stelseldirecties en de continuering van beleid. Een cultuurverandering is dan ook nog niet mogelijk zolang de structuur niet flexibeler wordt.



## Hoofdstuk 1                    Introductie

*In dit hoofdstuk wordt een inleiding gegeven over hetgeen ik ga onderzoeken. Na een bespreking van de doelstelling van deze studie wordt ingegaan op de centrale vraagstelling en de bijbehorende deelvragen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een kort overzicht van de opbouw van deze studie.*

### 1.1 Inleiding

Deze thesis gaat in op de organisatieveranderprocessen en de organisatiecultuur binnen het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

Departementale cultuur en veranderprocessen zijn nauw verbonden met de verzakelijking die de Nederlandse departementen sinds de jaren tachtig hebben doorgemaakt. Sinds die periode moest de rijksoverheid zakelijker gaan functioneren, wat leidde tot allerlei reorganisaties, samenvoegingen en zelfstandigingsprocessen. Naast structuurwijzigingen die vooral waren gericht op de efficiëntie en effectiviteit, moest er ook een culturomslag plaatsvinden. Daarbij vormden flexibiliteit en klantgerichtheid de centrale kernwaarden. De rijksoverheid diende in navolging van het bedrijfsleven bezield te worden met een 'corporate culture', die beter kon inspelen op de eisen die door de politiek en de maatschappij werden gesteld (Veenswijk, 1995; p.12).

Het Ministerie van OCW heeft in de afgelopen tien jaar al diverse verandertrajecten doorlopen. Deze hebben naast invloed op de organisatiestructuur ook een bepaalde culturomslag willen veroorzaken. Het huidige verandertraject genaamd 'de Kanteling' vloeit voort uit het actie plan 'OCW Verandert!'.

Het kabinet Balkenende II (2003 - 2006) heeft zich bij zijn aantreden voorgenomen de verhoudingen tussen de overheid en de burgers te verbeteren, daartoe is het programma 'Andere Overheid' opgezet. Alle ministeries hebben als onderdeel daarvan een takenanalyse uitgevoerd. De bevindingen van deze taakanalyse vormen het vertrekpunt voor het actieplan 'OCW Verandert!'. Het ministerie van OCW moet zich ontwikkelen tot een meer flexibel, slagvaardig en transparant departement. De veranderende visie op de relatie tussen departement, scholen en instellingen leidt tot een ander departement dat twee organisatieprincipes hanteert. Enerzijds heeft de minister de eindverantwoordelijkheid voor het stelsel en de prestaties die het levert. Anderzijds moet het departement effectief kunnen inspelen op wisselende maatschappelijke vragen en politieke prioriteiten (Brief aan de Tweede Kamer, 30-09-2005).

De veranderingen moeten leiden tot een flexibel departement dat met een themagewijze aanpak inspeelt op de politieke prioriteiten en maatschappelijke vraagstukken. De traditionele kolomstructuur in het onderwijsdeel van het departement (primair onderwijs, voortgezet onderwijs, beroeps – en hoger onderwijs) zal dan deels worden vervangen door een meer thematische structuur. Stelseldirecties in de kolomstructuur dragen zorg voor de continuïteit van beleid, waarnaast themadirecties zich volledig kunnen richten op de politieke prioriteiten.

Met het actieplan 'OCW Verandert!' wil inmiddels oud-minister van der Hoeven de lopende 'ontkokering' doorzetten en de wijzigingen in de relatie tussen het departement en het onderwijsveld (zoals minder regels en toezicht op maat) vertalen naar de OCW-werkvloer. Deze reorganisatie leidt dan niet alleen tot flexibiliteit, maar ook tot een groter oplossingsgerichtheid en een meer dienstbare instelling van het departement [[www.minocw.nl](http://www.minocw.nl)].

Het programma 'OCW Verandert!' bestaat uit een drietal deelprojecten. In de projecten 'Governance en Harmonisatie wetgeving', 'Takenanalyse Cultuur' en 'Media en Geïntegreerd Toezicht' wordt gewerkt aan de rollen en relaties met het veld, de taken die de overheid wel en niet moet verrichten, het toezicht en de verantwoording.

Voorts moet een volgend project genaamd 'Kanteling, Bundeling & Flexibilisering'<sup>1</sup> de uitkomsten van de eerste drie projecten van 'OCW Verandert!' vertalen naar de praktijk situatie van OCW. Hiervoor wordt een plan ontwikkeld voor de inrichting van de OCW-organisatie, waarbij er randvoorwaarden moeten worden geschetst voor een goede beleidsvorming die effectief en efficiënt is.

Het project 'Kanteling, Bundeling & Flexibilisering' bestaat uit vier deelprojecten met ieder een specifieke vraagstelling.

---

<sup>1</sup> Vaak wordt alleen gesproken over 'de Kanteling', als veranderproces. Daarmee wordt vaak ook de Bundeling en Flexibilisering bedoeld, deze maken onderdeel uit van het veranderen naar een themagerichte structuur.

1. **Kanteling:** op welke wijze kantelt OCW naar een structuur van stelsel- en themadirecties, en hoe worden deze directies samengesteld? Op welke wijze en waar kunnen er grenzen en verbanden worden gelegd?
2. **Bundeling:** op welke wijze OCW zijn concernondersteuning efficiënt en effectief bundelen zodat de gekantelde organisatie optimaal ondersteund kan worden?
3. **Flexibilisering:** op welke wijze kan OCW zijn medewerkers flexibel inzetten, met behoud van bestaande kennis en betrokkenheid, en hoe kan zij de barrières daarvoor wegnemen?
4. **Externe beleidsoriëntatie:** op welke wijze ontwikkelt OCW beleid 'van buiten naar binnen', en welke processen zijn daarvoor nodig?

Deze geplande transformatie zal tot gevolg hebben dat het departement in de toekomst een aantal taken anders zal gaan uitvoeren. Het ministerie zal minder regels maken, waarbij er wordt gestreefd naar een afname van 40% in 2010. Minder regels zullen tevens leiden tot minder uitvoerende werkzaamheden binnen het departement. De vermindering van het aantal regels en gedetailleerde uitvoering, en een toename van de bundeling van taken heeft als gevolg dat het departement ook minder plannen hoeft te maken. Ook de grotere ruimte voor instellingen heeft als gevolg dat er minder en ander soort toezicht wordt gehouden (Brief aan de Tweede Kamer, 30-09-2005). De reorganisatie sluit aan op het veranderprogramma 'Apollo' dat begin 2004 in gang is gezet en dat eind 2005 is afgerond. Het traject zou onder meer de interne sturing hebben verbeterd door de introductie van het Secretaris Generaal-Directoraat Generaal-model (SG-DG-model) en door de verheldering van taken, rollen en verantwoordelijkheden van directies en medewerkers, dat uiteindelijk heeft geleid tot een transparant integriteitsbeleid. Daarnaast is ook de organisatiecultuur aangepakt. In een toespraak van de Secretaris-generaal (SG), Van der Steenhoven, werd vermeld dat de manier waarop er met elkaar wordt omgegaan aan een oppepper toe was. Een belangrijke missie van 'Apollo' was dan ook om te zorgen voor een cultuuromslag. De slogan: "Wat kan ik voor je doen" vormt daarin de basishouding van een OCW-medewerker ([www.minocw.nl](http://www.minocw.nl), 2003).

Er zijn al een aantal voorlopers op de veranderproces naar een themagewijze structuur. Een voorbeeld hiervan is programmadirectie DIALOOG. De specifieke opdracht van deze directie was het coördineren en bevorderen van de samenhang binnen het ministerie van OCW op het terrein van maatschappelijke binding, integratie en veiligheid. De aanleiding voor het programma is de moord op Theo van Gogh op 2 november 2004 in Amsterdam geweest. Per 1 juli 2007 is deze directie echter ontmanteld, vanwege de beëindiging van de opdracht.

Een tweede voorbeeld is projectdirectie Voortijdig Schoolverlaten (VSV). Ook deze directie werkt aan een specifiek thema, namelijk het terugdringen van het aantal voortijdige schoolverlaters<sup>2</sup>. De aanleiding hiervoor is dat het aantal schoolverlaters nog steeds onacceptabel hoog is. Te veel jongeren ondervinden problemen tijdens hun studieloopbaancarrière, waardoor ze te vroeg stoppen met hun opleiding en geen startkwalificatie halen. Hun opleidingsniveau is te laag en dat geeft hen een moeilijke positie op de arbeidsmarkt. Er zijn ook internationale afspraken over het terugdringen van schooluitval. Volgens de Lissabon-doelstelling van 2002 moet het aantal jongeren van 18 tot 25 jaar zonder startkwalificatie omlaag met 50% in 2010 [[www.voortijdigschoolverlaten.nl](http://www.voortijdigschoolverlaten.nl)].

Hoewel beide directies voorlopers zijn op het werken in programma- en projectdirecties met een specifieke opdracht c.q. thema, zal ik mij in deze studie enkel richten op programmadirectie DIALOOG. Door mijn nauwe betrokkenheid en werkzaamheden (als stagiair/projectmedewerker) binnen deze directie tracht ik dieper in te zoomen op de ontwikkelingen op het gebied van organisatiecultuur.

Ontwikkelingen en problemen in de maatschappij hangen onderling vaak nauw samen. Er zijn dan ook geen scherpe grenzen te trekken tussen de werkgebieden van de verschillende themadirecties. De gewenste integratie van beleidsvelden, die allicht zal bijdragen aan de ontkokering, zal ook zeer waarschijnlijk nieuwe dilemma's oproepen. Naast de structurele veranderingen van 'de Kanteling', zal een dergelijk veranderproces ook een bepaalde invloed op de organisatiecultuur hebben. Het is dan

---

<sup>2</sup> "Voortijdig schoolverlaters zijn jongeren van 12 tot 23 jaar zonder startkwalificatie, die ófwel tenminste een maand zonder geldige reden onderwijs hebben verzuimd ófwel niet meer als onderwijsdeelnemer staan ingeschreven. Een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt is in Nederland gedefinieerd als minimaal een havo-diploma of een diploma op niveau 2 (basisberoepsbeoefenaar) van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs". Bron: [www.minocw.nl](http://www.minocw.nl)

ook de vraag of bij het vormen van een basishouding van een OCW-medewerker, eveneens de zingevingpatronen van organisatieleden zullen wijzigen. Kan er wel worden gesproken van een gemeenschappelijke organisatiecultuur of bestaan er zelfs spanningsvelden tussen subculturen? In hoeverre is er eigenlijk aandacht besteed aan het culturele aspect binnen het veranderproces van 'de Kanteling'?

## 1.2 Doelstelling

Programmadiirectie DIALOOG (1 januari 2005 - 1 juli 2007) is een voorloper geweest op het kantelingsproces naar themagericht werken. DIALOOG had een coördinerende rol en was begonnen met een matrixstructuur als aansturingsmodel. Dit betekent dat samenwerkingsrelaties met andere directies noodzakelijk zijn en dat DIALOOG afhankelijk is van de input van deze relaties. Voor de andere directies betekent een matrixstructuur dan ook het werken voor twee "bazen". Directies moeten namelijk naast hun eigen prioriteiten, ook input leveren aan de vraag van DIALOOG. De ervaringen van DIALOOG, die als programmadiirectie werkte aan een specifiek thema, vormen een belangrijke bron voor mijn interesse naar de organisatiecultuur van het ministerie van OCW. Daarin ben ik benieuwd op welke wijze de Kanteling van invloed is op de organisatiecultuur en vice versa. Hoe ziet de huidige organisatiecultuur van OCW eruit en in hoeverre belemmert of bevordert deze juist het themagericht werken?

Middels deze studie tracht ik een beeld te verschaffen over hoe de theorie van een themagewijze aanpak zich ontwikkelt in het empirische werkveld van het departement. En hoe de organisatiecultuur zich verhoudt tot het 'kantelen' van de organisatie. De departementale cultuur kan echter volgens mij niet begrepen worden zonder inzicht te hebben in de historisch verankerde waarden waaruit deze organisatie tot ontwikkeling is gekomen. Het zal dan ook noodzakelijk zijn om een overzicht te maken van de reeds afgesloten verandertrajecten van OCW.

## 1.3 Centrale vraagstelling en deelvragen

Gelet op de hiervoor geformuleerde doelstellingen luidt de centrale hoofdvraag:

*Hoe verloopt het organisatieveranderproces, in het bijzonder de cultuurverandering, binnen het ministerie van OCW naar een themagewijze structuur. Welke knelpunten en kansen doen zich hierbij voor en hoe kan dit veranderproces verklaard worden?*

De deelvragen geven gezamenlijk een antwoord op de hoofdvraag. De volgende deelvragen zijn voor dit onderzoek relevant om tot een beantwoording van de hoofdvraag te komen:

### 1. Waaruit bestaat organisatieverandering en wat is organisatiecultuur?

De eerste deelvraag heeft een duidelijk theoretisch karakter. Alvorens organisatieverandering en organisatiecultuur te kunnen onderzoeken moet er een theoretisch standpunt worden ingenomen over de inhoud van de begrippen. Het theoretisch perspectief verschaft mij als onderzoeker een bepaalde systematiek die nodig is om de organisatiecultuur rondom het veranderproces van 'de Kanteling' te kunnen bekijken. Hoofdstuk twee besteedt aandacht aan theorieën en strategieën omtrent organisatieverandering. Hoofdstuk drie gaat vervolgens in op de inhoud van het begrip organisatiecultuur en de verschillende aspecten en dimensies die men daarin kan onderscheiden. In hoofdstuk vier zal voorts het besproken theoretisch kader toepasbaar worden gemaakt voor een culturele analyse van het ministerie van OCW.

### 2. Wat is de aanleiding voor het veranderproces, genaamd 'de Kanteling', binnen het ministerie van OCW en hoe krijgt het veranderproces vorm op papier?

De tweede deelvraag is beschrijvend van aard en richt zich op het historische karakter van de veranderprocessen binnen het ministerie van OCW. Het doel van deze deelvraag is om inzicht te genereren in de culturele ontwikkelingen van de reeds afgesloten verandertrajecten binnen OCW. Hoofdstuk vijf omvat dan ook een overzicht van alle organisatiedriften die OCW de afgelopen jaren heeft doorlopen. Om deze deelvraag enigszins af te bakenen heb ik gekozen om de verandertrajecten vanaf 1990 te analyseren. Hierbij ligt de focus op de invloed van deze verandertrajecten op de organisatiecultuur binnen het departement. Hoofdstuk zes begint met een uiteenzetting van het huidige verandertraject 'OCW Verandert!', waarbinnen 'de Kanteling' vormt krijgt.

### 3. Op welke wijze kan de organisatiecultuur van het ministerie van OCW worden beschreven?

De derde deelvraag heeft een nadrukkelijk empirisch karakter. Het doel van deze deelvraag is dan ook om een beeld te krijgen van de organisatiecultuur van OCW. In hoofdstuk zes wordt door middel van observaties en interviews de verschillende te onderscheiden aspecten van cultuur binnen het ministerie van OCW belicht. Dit hoofdstuk is dan ook te beschouwen als het hart van deze studie.

#### *4. Welke knelpunten en kansen doen zich voor bij de verandering naar een themagewijze structuur?*

Deze vierde deelvraag is analytisch van aard en vloeit voort uit het empirisch gedeelte van deze studie. Het doel van deze deelvraag is om de knelpunten en kansen op het gebied van organisatiecultuur in het veranderproces van de Kanteling te inventariseren en te analyseren. In hoofdstuk zeven vindt een analyse en interpretatie plaats van de empirische bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken.

#### *5. Wat zijn de aangrijpingspunten om de geconstateerde knelpunten te overwinnen en kansen te benutten ten aanzien van de invoering van themadirecties?*

Deze laatste deelvraag leidt tot een aanbeveling. In hoofdstuk acht wordt de studie naar de organisatiecultuur binnen het ministerie van OCW afgesloten. De bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken worden opnieuw geïnterpreteerd en in perspectief geplaatst. Vervolgens zullen de deelvragen worden behandeld, waarna de centrale vraagstelling van deze studie zal worden beantwoord.

### **1.4 Onderzoeksontwerp: 1 casus**

Om tot beantwoording te komen van de hierboven geformuleerde centrale vraagstelling en deelvragen worden er verschillende methoden van onderzoek toegepast.

De eerste stap is om een overzicht te verschaffen van alle afgesloten verandertrajecten binnen het departement van OCW, waarbij de focus ligt op de rol van de organisatiecultuur. Hiervoor zal het uitvoeren van onder andere een inhoudelijke documenten analyse noodzakelijk zijn.

Om de huidige organisatiecultuur in kaart te brengen zal het tweede gedeelte van het empirisch onderzoek zich richten op één departementale eenheid, namelijk programmadirectie DIALOOG. De keuze voor een single-casestudie is gebaseerd op het feit dat ik zelf voor een periode van anderhalf jaar betrokken ben geweest als stagiair en projectmedewerker bij DIALOOG. Gedurende deze spannende periode heb ik van dichtbij de werkzaamheden en ervaringen van DIALOOG kunnen volgen. Daarnaast is DIALOOG een voorloper op het veranderproces naar de Kanteling en bevat daardoor waardevolle kennis en ervaring over het werken aan een specifiek thema in een omgeving die nog moet veranderen naar een meer themagericht en flexibel departement.

Naast mijn eigen (participerende) observaties en inhoudelijke documentenanalyses zal ik tevens gebruik maken van een aantal aanvullende interviews met zowel medewerkers van DIALOOG als met de ambtelijke leiding.

De precieze opbouw van de studie zal in de volgende paragraaf worden besproken.

### **1.5 Leeswijzer**

Deze studie is opgebouwd uit drie delen en beslaat acht hoofdstukken. Deel één van deze studie bestaat uit de hoofdstukken twee, drie en vier en gaan in op het theoretische gedeelte van de vraagstelling. In hoofdstuk twee worden theorieën en benaderingen besproken op het gebied van organisatieverandering en veranderstrategieën. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de werkwijze en vorm van project- en matrixorganisaties.

In hoofdstuk drie wordt aandacht besteed aan het begrip cultuur en er worden verschillende benaderingen van organisatiecultuur toegelicht. Hoofdstuk twee en drie vormen daarmee de 'bril' waardoor naar de departementale cultuur van het ministerie van OCW kan worden gekeken.

Een belangrijk deel van hoofdstuk vier beslaat de toespitsing van het eerder uitgewerkt theoretisch kader. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk nader ingegaan op het gekozen onderzoekstechnieken. Ook de wijze waarop het onderzoeksmateriaal zal worden verwerkt wordt besproken.

Deel twee van de studie bestaat uit de hoofdstukken vijf en zes en gaan in op het empirisch gedeelte van deze studie.

Hoofdstuk vijf geeft een overzicht van alle reeds afgesloten veranderprogramma's en verandertrajecten die hebben plaatsgevonden binnen ministerie van OCW in de periode 1991 tot en

met 2005. In de beschrijving van deze veranderprocessen ligt de nadruk voornamelijk op de veranderingen op het gebied van de organisatiecultuur.

Hoofdstuk zes richt zich op de departementale eenheid die kan worden beschouwd als één van de voorlopers op het veranderproces van de Kanteling: 'programmadiirectie DIALOOG'. In dit hoofdstuk wordt de departementale cultuur beschreven langs de oriëntaties van identiteit, omgeving, samenwerking, leiderschap, ruimte, symbolen en mythen.

Deel drie van de studie bestaat uit de hoofdstukken zeven en acht en spitst zich toe op de analyse en conclusie van het onderzoek.

In hoofdstuk zeven vindt een analyse en interpretatie plaats van het empirisch materiaal uit deel twee. Allereerst wordt er ingaan op de wijze waarop een cultuurverandering in de voorgaande veranderprocessen is geprobeerd te bewerkstelligen. In het tweede deel van dit hoofdstuk worden de reeds afgesloten verandertrajecten binnen het ministerie, langs de oriëntaties van identiteit, omgeving, samenwerking, leiderschap, ruimte, symbolen en mythen geanalyseerd. Het hoofdstuk sluit af met een analyse van de knelpunten en kansen van DIALOOG ten aanzien van de departementale cultuur.

Deze studie naar het veranderproces van de Kanteling en de departementale cultuur van OCW sluit af met hoofdstuk acht. In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken opnieuw geïnterpreteerd en in perspectief geplaatst. Daarna zal met het beantwoorden van de deelvragen en de centrale vraagstelling van deze studie het laatste hoofdstuk worden beëindigd.

# **DEEL 1 Theorieën en Onderzoeksaanpak**

## Hoofdstuk 2                   Organisatieverandering en veranderstrategieën

*In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan het eerste gedeelte van het theoretisch kader van deze studie, die als basis zal dienen voor het analyseren van de empirie. Er worden in de eerste paragrafen enkele theorieën over organisatieverandering en veranderstrategieën belicht, waarbij ook wordt gekeken naar de verschillende manieren waarop mensen kunnen veranderen. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt tevens aandacht besteed aan de werkwijze en vorm van een project- en matrixorganisatie. Dit om aan te geven wat de theorie is omtrent het werken volgens een matrixstructuur in een themagerichte organisatie met daarin diverse projectdirecties.*

*In hoofdstuk drie zal het tweede gedeelte van het theoretisch kader worden besproken waarbij organisatiecultuur centraal staat. Hoofdstuk vier zal vervolgens aansluiten op de voorgaande hoofdstukken, waarin het besproken theoretisch kader toepasbaar wordt gemaakt voor een culturele analyse van het ministerie van OCW.*

### 2.1       Organisatie- en veranderekunde

Organisaties zijn altijd in beweging en veranderen constant. Er ontstaan dan ook voortdurend nieuwe organisaties, anderen verdwijnen, sommige breiden uit of krimpen in en anderen gaan samenwerkingsverbanden aan met andere organisaties. Ook de samenstelling van organisaties is aan vele veranderingen onderhevig. Er wordt personeel aangenomen, ontslagen, overgeplaatst of maken promotie. De werkwijze van organisaties kan wijzigen, omwille van de efficiency, de effectiviteit, kwaliteitsverbetering etcetera. Het enige dat onveranderlijk is aan organisaties is in feite de veranderlijkheid ervan (Edelenbos & Van Twist, 2000; p.1).

Het verschil tussen de organisatie- en veranderekunde is dat de organisatiekunde zich meer richt op de statische aspecten van de organisatie. De veranderekunde kijkt naar hoe veranderingsprocessen in en van organisaties op gang worden gebracht, hoe deze worden gestuurd en beëindigd kunnen worden. Veranderingen in organisaties zijn niet altijd bewust of met een bepaalde bedoeling ingezet. Organisaties veranderen voor een deel ook vanzelf.

Het groeimodel van Greiner (in Edelenbos & Van Twist, 2000; p. 2) beschrijft de levenscyclus van een organisatie als een ontwikkeling van jeugd naar volwassenheid.

Er zijn vijf fasen te onderscheiden;

1. De pioniersfase waarin er een eenvoudige structuur is. Groei vindt plaats door inzet en creativiteit
2. De formalisatiefase waarin zich een bureaucratische structuur heeft gevormd en de groei wordt verzorgd door de deskundigheid van het management
3. De differentiatiefase waarin er een divisiestructuur is en de groei wordt geleid door delegatie en autonomie
4. De integratiefase waarin er een professionele structuur zich heeft gevestigd en de groei wordt bewaakt door afstemming en overleg
5. De innovatiefase waarin er sprake is van adhocratie en de groei wordt geleid door soepelheid en samenwerking.

Naast de onbewuste organisatieverandering, bestaat er ook zoets als een bewuste organisatieverandering die uitgelokt wordt om bepaalde effecten teweeg te brengen. Er is een evolutionaire aanpak, waarbij een gerichte organisatieverandering geleidelijk en langzaam kan worden ingezet en er is een revolutionaire aanpak. De voorstanders van dit laatste zijn ervan overtuigd dat een succesvolle organisatieverandering per definitie kostbaar, ingrijpend en snel moet zijn en daarom het beste kan worden ondernomen wanneer het echt noodzakelijk is (Edelenbos & Van Twist, 2000; p. 4). Een voorbeeld van een weinig succesvolle incrementele verandering is de introductie van adhocratische elementen in een organisatie die sterk gebureaucratiseerd is. Zo'n operatie levert weinig succes op, omdat adhocratische elementen als wereldvreemd worden ervaren, hetgeen ertoe leidt dat deze elementen worden afgestoten of geïsoleerd. "The best way to kill a new idea is to put it in an old organization" (Edelenbos & Van Twist, 2000; p. 5).

Boonstra (2004; p. 5) onderscheidt voorts drie ordes van verandering, namelijk planmatige veranderingen, organisatieontwikkeling en vernieuwingsprocessen.

1. Een planmatige verandering wordt beschreven als een bewuste en gerichte manier om problemen in een stabiele en voorspelbare situatie op te lossen. Deze benadering is

gebaseerd op de aanname dat de organisatie in een evenwichtige staat verkeerd en dat de relatie tussen de omgeving en de organisatie in balans moeten zijn. Planmatige veranderingen is een tamelijk programmatische benadering wat voorspelbaarheid en beheersing van de omgeving eist. De veranderingen worden geïnitieerd en begeleid door de top van het management. Stuurgroepen en projectteams ondersteunen het veranderingstraject. Het veranderingsproces is een tamelijk strakke planning en er is weinig aandacht voor het lerend vermogen van de organisatie (Boonstra, 2004; p. 6).

2. Organisatieontwikkeling wordt gezien als een systematisch proces waarbij individuele en organisationele effectiviteit worden vergroot. Het draait om het vermogen van organisaties om zichzelf te kunnen veranderen. De benadering van organisatieontwikkeling is effectief wanneer de veranderingen verrijkend zijn en de problemen niet geheel onambigu maar nog wel herkenbaar zijn. Veel aandacht wordt geschonken aan factoren als structuur, cultuur en individueel gedrag. Deze aanpak is grotendeels gebaseerd op planmatige verandering, maar er is hier meer aandacht voor groepstraining waarin participanten leren van hun eigen interacties (Buijs, Edelenbos en Slob; p. 11).
3. Derde orde veranderingen zijn niet langer verbeterprojecten of veranderingsprocessen in organisaties, maar vernieuwingsprocessen waarbij actoren van diverse partijen bij betrokken zijn (Buijs, Edelenbos en Slob; p. 11). Deze veranderingen zijn nodig wanneer er sprake is van ambigue vragen, slecht gedefinieerde problemen, instabiele organisaties en onvoorspelbare interactiepatronen. Deze derde orde veranderingen worden naar de mening van Boonstra (in Buijs, Edelenbos en Slob, 2004; p. 11) het beste vormgegeven door interactieve leerprocessen die een continue verandering teweeg zou brengen bestaande uit een doorgaand proces van interactie, zingeving en zelforganisatie.

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de wijze van invoering van een organisatieverandering. Er zijn namelijk verschillende strategieën en benaderingen om een verandering in te voeren in een organisatie.

## **2.2 Veranderstrategieën en benaderingen**

Er zijn verscheidene strategieën en benaderingen over de wijze van invoering van een organisatieverandering. De meeste komen met elkaar overeen of vullen elkaar aan. Hieronder wordt een kort overzicht weergegeven van een aantal verschillende auteurs.

In het boek van De Caluwé & Vermaak (2002; p. 44-45) worden er een aantal veranderingsstrategieën en veranderkundige benaderingen besproken. De bekendste strategieën zijn van Bennie, Benne en Chin (1979/1985). Zij onderscheidten de volgende drie strategieën;

1. machtsdwang; waarbij vanuit een machtspositie een bepaalde verandering wordt doorgedrukt. Hier wordt top-down gewerkt en macht is noodzakelijk, om gewenst gedrag af te dwingen.
2. rationeel-empirisch; die ervan uitgaat dat mensen rationeel denkende wezen zijn die zich laten leiden door rationele inzichten en overwegingen.
3. normatief-reëducatief; wil mensen aanzetten tot veranderingen, via zelfgenererende verbetervoorstellen. De vorm is bottom-up. Het mensbeeld is dat mensen van nature actief zijn, naar zingeving zoeken en bereid zijn om te leren (De Caluwé & Vermaak, 2002; p. 45).

Een vierde strategie wordt door Boonstra (in De Caluwé & Vermaak, 2002; p. 44-45) aan dit rijtje toegevoegd, namelijk de ruilbeloning:

- ruilbeloning; mensen maken zelf een kosten-batenanalyse en gaan na wat de verandering voor hen oplevert in positieve en negatieve zin.

Als er wordt gesproken over veranderkundige benaderingen onderscheidt Marx (in De Caluwé & Vermaak, 2002; p. 45) een viertal veranderkundige benaderingen die deels met bovenstaande overeenkomen:

1. het inzetten van expertise; waarin kennis door experts beschikbaar wordt gesteld en anderen die kennis kunnen verwerven en toepassen.
2. gebruik van procedures; waarin via een procedure een verandering in gang wordt gezet.
3. beïnvloeden van cultuur of cultuurelementen; waarbij organisatieontwikkeling een centrale rol speelt.
4. machtsuitoefening; waarbij veranderingen worden afgedwongen.



Ook Van der Zee ( in De Caluwé & Vermaak, 2002; p. 45) onderscheidt een aantal manieren die vele raakvlakken vertonen met bovenstaande benaderingen:

- de diffusiebenadering; scheidt het ontwikkelen van de oplossing en het in brede kring ter beschikking stellen. Het gaat hier om 'selling the idea'.
- de directieve benadering; hierbij heeft de veranderaar een welomschreven eindsituatie voor ogen en zet alle zeilen bij om de bestemming te bereiken. Hierbij vindt sterke sturing op basis van macht plaats.
- de interactieve benadering; welke een open-eindkarakter heeft. Betrokkenen geven een eigen betekenis aan de initiatieven voor verandering. Er zullen dus verschillende oplossingen ontstaan. Interactie en wederzijdse aanpassing zijn hierbij sleutelwoorden.
- de ontwikkelingsgerichte benadering; deze is gericht op het versterken van competenties. Verandering komt van binnenuit. Mensen willen zelfs iets doen aan de problemen. Deze benadering is gericht op het 'leren te leren'.

Naast de verschillende benaderingen over de wijze van invoering van een verandering binnen een organisatie is voorts een methode ontwikkeld die met behulp van kleurendrukken kan aangeven hoe mensen binnen een organisatie kunnen veranderen.

### **2.3 Gekleurde manieren van veranderen**

Er zijn vijf kleurendrukken ontwikkeld die een duidelijk onderscheid kunnen maken tussen de betekenissen van het woord veranderen. Deze vijf manieren van denken verschillen sterk in de veronderstellingen die men heeft over waarom en hoe mensen veranderen (De Caluwé & Vermaak, 2002; p. 45). Deze methode kan een helder beeld verschaffen over hoe de 'veranderaar' denkt over het veranderen van mensen teneinde organisatieverandering te realiseren.

Elke manier van denken heeft het label van een kleur gekregen.

#### Kleur geel

Geeldrukdenken is gebaseerd op sociopolitieke opvattingen over organisaties, waarbij belangen, conflicten en macht een essentiële rol spelen.

De veronderstelling is dat mensen pas zullen veranderen als je rekening houdt met hun eigen belangen of als je ze tot bepaalde opvattingen kunt verleiden of dwingen. Favoriete manieren om mensen te veranderen is het bij elkaar brengen van meningen of standpunten en het vormen van coalities of machtsblokken. Deze manier sluit goed aan bij veranderingstrajecten met complexe doelen. Deze zienswijze wordt geeldrukdenken genoemd omdat de gele kleur symbool staat voor de zon, de macht of het broedproces van de coalitievorming (De Caluwé & Vermaak, 2002; p. 46).

Beleid maken is het bijeenbrengen van belangen en het oplossen van tegenstrijdigheden of conflicten. Dat beleid uitvoeren en tot de gewenste effecten brengen, vereist het zorgvuldig bijhouden van de belangen door de veranderaar. De veranderaar moet doelen stellen, het beleid bepalen en het programma formuleren. Dit laatste gebeurt door het creëren van draagvlak en door belangen te bundelen. Het vasthouden en realiseren van de doelen en het beleid is een grote opgave omdat de context, door onder andere de politiek, erg dynamisch is. De uitkomst van de verandering is tevens lastig te voorspellen omdat het afhankelijk is van de mogelijke wisselende machten en invloed van groepen en partijen. Het veranderingstraject is moeilijk te structureren en te plannen. Het dominante denken van de veranderaar is: hou rekening met het conglomeraat van belangen, partijen en actoren (De Caluwé & Vermaak, 2002; p. 48).

#### Kleur blauw

Bij deze manier van denken wordt verondersteld dat mensen of dingen zullen veranderen als je van tevoren een duidelijk gespecificeerd resultaat vastlegt, alle stappen plant en achtereenvolgens uitvoert en bijstuurt in het licht van het te realiseren resultaat. Veranderen wordt hier beschouwd als een rationeel proces gericht op de 'beste' oplossing. De kleur blauw wordt geassocieerd met een blauwdruk van een ontwerp of tekening dat een duidelijk plan vertegenwoordigt (De Caluwé & Vermaak, 2002; p. 46).

Projectmatig werken is een vorm die bij het blauwdrukdenken vaak voorkomt. De weg naar resultaat (de activiteiten die nodig zijn om het resultaat tot stand te brengen) wordt in hoge mate volgens rationele argumenten en kengetallen gepland. Er wordt steeds nagegaan of de activiteiten leiden tot de gewenste uitkomst. Zo niet, dan wordt het plan, binnen de kaders van tijd, geld en kwaliteit, bijgestuurd om het resultaat te bereiken. Het veranderingstraject zal in vergelijking met de andere manieren van denken relatief kort zijn. De gewenste verandering moet haalbaar en realiseerbaar zijn. Het subject van de verandering (opdrachtgever/ projectleider) en het object (degene die de

verandering moeten ondergaan of er mee te maken krijgen) zijn vaak verschillende personen of organen. Het dominante denken van de veranderaar is: plan en organiseer eerst, maak het niet afhankelijk van individuele opvattingen en voorkeuren van mensen en hou de afgesproken uitkomst steeds voor ogen (De Caluwé & Vermaak, 2002; p. 48).

#### Kleur rood

Hierbij is het van belang om mensen op de juiste manier te prikkelen en het voor mensen zo aantrekkelijk mogelijk te maken om zich in te zetten. Mensen veranderen als je ze beloont door middel van een salaris, promotie, bonus en goede beoordeling, of wanneer je ze straft door een slechte beoordeling. Veranderen gaat hier dus om 'voor wat, hoort wat'. Er wordt dan ook veel gebruik gemaakt van Human Resource Management (HRM) -instrumenten om de zachte aspecten van de organisatie, zoals personeel, managementstijl, talenten en competenties, te veranderen. Deze manier van denken noemt men rooddrukdenken. Centraal staat de mens, met de kleur van menselijk bloed. De mens moet verleid en uitgelokt worden (De Caluwé & Vermaak, 2002; p. 46).

De verandering (uitkomst en resultaat) kan in deze manier van denken wel van tevoren bedacht worden, maar kan niet worden gegarandeerd omdat het afhankelijk is van de interactie tussen de verandering en de gewenste uitkomst verandert tijdens het proces. Monitoring vindt plaats, maar bijsturen kan niet onbeperkt, vanwege morele redenen. Het veranderingstraject kost tijd. De veranderaar en degene die moeten veranderen zijn verschillende personen, maar er is veel interactie tussen beide. De veranderaar stelt op grond van (tussen- ) resultaten eventueel de gewenste uitkomst bij. Het dominante denken van de veranderaar: de factor mens speelt een belangrijke rol. Het gaat om de combinatie van de te bereiken veranderingen en de mensen die het moeten doen (De Caluwé & Vermaak, 2002; p. 50-51).

#### Kleur groen

Mensen veranderen of in beweging brengen vindt plaats door ze te motiveren om te leren. Mensen worden in leersituaties gebracht waarbij getracht wordt het lerend vermogen te vergroten. In die leersituaties maken zij zich namelijk andere manieren van doen eigen. Deze vorm wordt getypeerd als het groendrukdenken. Het gaat hier om het motiveren van mensen, zij moeten groeien. Groeien wordt geassocieerd met het groen van de natuur (De Caluwé & Vermaak, 2002; p. 47).

Het groendrukdenken vindt zijn oorsprong in de action-learningtheorieën. Veranderen en leren zijn sterk aan elkaar gekoppeld, er wordt uitgegaan van de lerende organisatie. De uitkomst van de verandering is moeilijk te voorspellen, omdat deze sterk afhankelijk is van de mate en aard van leren van mensen. Het veranderingstraject kost veel tijd, het is namelijk het aanleren en afleren en ook het vallen en opstaan. De veranderaar leert in deze situatie ook. Het afdwingen van verandering werkt hier niet, mensen moeten gemotiveerd blijven om te blijven leren. Het gaat om de koppeling tussen denken en doen. Het dominante denken van de veranderaar is: mensen motiveren om te willen leren met elkaar en van elkaar ten einde permanent lerende groepen te krijgen (De Caluwé & Vermaak, 2002; p. 51).

#### Kleur wit

Veranderen kan gezien worden als een permanent proces, alles verandert vanzelf. Veranderen wordt beschouwd als het losmaken van energie. Sturen is het wegnemen van blokkades, het goed waarnemen en duiden wat zich afspeelt. Het is gebaseerd op het aanspreken van innerlijke zekerheden in plaats van de uiterlijke zekerheden. Complexiteit wordt als verrijkend en niet storend opgevat. Men is op zoek naar de kiemen van creativiteit en zingeving. Deze denkwijze heet het witdrukdenken omdat de kleur wit eigenlijk alle kleuren omvat. Wit biedt de meeste invulling, alles staat nog open (De Caluwé & Vermaak, 2002; p. 47).

Het witdrukdenken is ontstaan als reactie op het deterministisch wereldbeeld. De chaostheorie, of de theorie van de complexiteit, draait om levende complexe systemen met een beperkte voorspelbaarheid. Een centraal begrip is zelforganisatie. Dit kan men definiëren als het proces waarin men binnen een systeem met elkaar interacteert volgens de eigen gedragsregels zonder dat er duidelijk beeld is van wat nu duidelijk maakt wat men moet doen of hoe men het moet doen. Het proces van zelforganisatie omvat het ontstaan van nieuwe structuren en gedrag door ontwikkelings-, leer- en evolutieprocessen. Verandering vindt in dit denken altijd autonoom plaats. Een visie van geplande verandering past slecht bij dit denken. Verandering is niet te beheersen, kan wel gefaciliteert of bemoeilijkt worden. Het is alleen niet duidelijk wie faciliteert en wie ondersteunt. De veranderaar werkt aan zingeving en de mensen die moeten veranderen kunnen vragen om hulp of coaching.

Het dominante denken van de veranderaar: neem goed waar wat er aan beweging en verandering is; maak dingen los, laat ze gaan en verwijder blokkades. Neem frequent waar. Men moet een crisis als een kans zien (De Caluwé & Vermaak, 2002; p. 56).

### Schema 1 Veronderstellingen achter de vijf manieren van denken.

	Dingen/ mensen zullen veranderen, als je .....
Geeldruk	<ul style="list-style-type: none"> <li>- belangen bij elkaar kunt brengen</li> <li>- ze kunt dwingen tot het innemen van bepaalde standpunten/ meningen</li> <li>- win-winsituaties kunt creëren/ coalities vormen, de voordelen kunt laten zien van bepaalde opvattingen (Macht, status, invloed)</li> <li>- de neuzen kunt richten</li> </ul>
Blauwdruk	<ul style="list-style-type: none"> <li>- van tevoren een duidelijk resultaat/ doel formuleert</li> <li>- een goed stappenplan maakt van A naar B</li> <li>- de stappen goed monitort en op basis daarvan bijstuurt</li> <li>- alles zo veel mogelijk stabiel houdt en beheerst</li> <li>- de complexiteit zoveel mogelijk reduceert</li> </ul>
Rooddruk	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mensen op de juiste manier prikkelt, bijvoorbeeld door straf- en lokmiddelen</li> <li>- het voor mensen aangenaam maakt, geavanceerde HRM-instrumenten inzet voor belonen, motiveren, promoveren en status</li> <li>- mensen iets teruggeeft voor wat zij jou geven</li> </ul>
Groendruk	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ze bewust maakt van nieuwe zienswijze/ eigen tekortkomingen</li> <li>- ze kunt motiveren om nieuwe dingen te zien/ te leren/ te kunnen en geschikte gezamenlijke leersituaties kunt creëren</li> </ul>
Witdruk	<ul style="list-style-type: none"> <li>- uitgaat van de wil en wens en de natuurlijke weg van de mens zelf, betekenis toevoegt</li> <li>- de eigen energie van mensen de ruimte biedt</li> <li>- dynamiek/ complexiteit wilt zien en kunt duiden</li> <li>- eventuele blokkades wegneemt en conflicten optimaliseert</li> <li>- symbolen en rituelen gebruikt</li> </ul>

Bron: De Caluwé & Vermaak, 2002; p. 49.

Naast het invoeren van een organisatieverandering via een bepaalde strategie of via het veranderen van mensen zijn er ook een aantal knelpunten voor organisatieverandering te onderscheiden. In de volgende paragraaf zal worden ingegaan op een aantal benaderingen van barrières en knelpunten die een organisatieverandering kunnen bemoeilijken.

#### 2.4 Moeilijkheden omtrent organisatieverandering

Boonstra (2004; p. 1) bespreekt vijf benaderingen waarin de barrières voor organisatieverandering worden uitgelegd;

##### 1. Beleidsvorming en strategisch management

Problemen van implementatie en het wegblijven van steun voor bepaalde beleidsmaatregelen wordt vaak gezien als de reden van falend beleid. Theorieën over beleidsvorming schenken weinig aandacht aan de theorieën over organisatieverandering en vernieuwing. Het gevormde beleid geeft vaak te weinig richting waardoor organisaties die verantwoordelijk zijn voor de implementatie van het beleid, deze niet doeltreffend kunnen inzetten. Boonstra (2004; p. 2) is van mening dat het falen van beleid veroorzaakt wordt door de aard van de organisatie als ook door het proces van beleidsvorming zelf. Het benaderen van problemen en de evaluatie van oplossingen zijn subjectieve processen waarin waarden en normen van de verschillende partijen sterk verschillen. Ook zijn problemen onderhevig aan veranderende meningen (Boonstra, 2004; p. 2).

##### 2. Bestaande organisatiestructuren

Bestaande technologieën en de afdeling van arbeid zijn de belangrijkste redenen waarom organisatieveranderingen bemoeilijkt worden. De klassieke hiërarchische organisatie heeft een hoge mate van takenverdeling en specialisaties, dit leidt tot een variëteit van functies waardoor een gezamenlijk perspectief tot de noodzaak van verandering niet tot uiting komt.

### 3. Macht en politiek binnen de organisaties

Macht en politiek bemoeilijken het proces van organisatieverandering vanwege het feit dat de bestaande machtsrelaties en het netwerk niet zo maar willen veranderen. Verschillende groepen zullen zich meer concentreren op het bewaken van hun eigen interesses, doelen en posities. Verandering zorgt voor twijfel als het gaat om de stabiliteit van een organisatie en de institutionalisatie van machtsverhoudingen, regels, relaties, ideologieën, waarden en normen etcetera (Boonstra, 2004; p. 3). Hij legt verder uit dat een manager met uitoefening van macht en dwang een gewenste organisatieverandering van boven kan opleggen. Managers kunnen oplossingen aandragen, organisatiestructuren aanpassen en het hele proces van verandering begeleiden. Het veranderproces wordt gemonitort en waarnodig aangepast. Deze benadering kan zingeving en de motivatie tot verandering bij werknemers opwekken. De werknemers kunnen op deze wijze ervan worden overtuigd dat verandering noodzakelijk is en dat er geen alternatieve manieren zijn. De keerzijde is wel dat de uitoefening van macht ook verzet kan opwekken (Boonstra, 2004; p. 3).

### 4. Organisatieculturen

Vanuit dit perspectief wordt bekeken in hoeverre culturele elementen, zoals bepaalde waarden en normen een organisatieverandering kunnen bemoeilijken. Een bepaalde organisatiecultuur kan mensen ervan weerhouden te veranderen. De organisatiecultuur vormt de basis van een organisatie. Sociale relaties hebben hun eigen structuur en cultuur, die gebaseerd zijn op bepaalde regels, gewoonten, stijl van communiceren, taalgebruik, het gebruik van symbolen etcetera. Het is erg moeilijk voor managers, die een cultuurverandering moeten initiëren, om zelf te veranderen. Zij zien immers hun eigen gedrag als wenselijk en treden op als beschermers van de organisatie (Boonstra, 2004; p. 3). De oplossing wordt gezocht in allerlei trainingsprogramma's om managers inzichten te geven over hoe nieuwe gedragspatronen kunnen worden gerealiseerd. De onderliggende gedachte is dat de cultuur van een organisatie weloverwogen en systematisch kan worden veranderd door culturele waarden en perspectieven te veranderen (Boonstra, 2004; p. 3)

### 5. Individuele onzekerheden en psychologische verzet tegen verandering

Op individueel niveau kan er verzet tegen veranderingsprocessen ontstaan doordat mensen verlangen naar een bepaalde mate van stabiliteit en zekerheid. Onbekend maakt onbemind, weinig vertrouwen hebben in anderen en het ontbreken van het individuele gevoel van veiligheid en stabiliteit zijn een aantal problemen waar mensen tegenaan lopen. Veranderingen in organisatorische taken kunnen leiden tot het verlies van een stukje eigen identiteit, werknemers krijgen steeds minder zin in hun werk en mensen zijn onzeker over hoe de nieuwe taakverdeling moet worden uitgevoerd. Werknemers die eerder te maken hebben gehad met organisatieveranderingen krijgen ook vaker de neiging om zich onverschillig op te stellen (Boonstra, 2004; p. 4).

Oplossingen voor de bovenstaande problemen moeten worden gezocht in methodes als interventies op individueel of op groepsniveau. De veranderingen moeten bespreekbaar worden gemaakt. Goede communicatie en heldere uitleg over de voorgenomen veranderingen zijn van essentieel belang. Op deze manier worden werknemers ook meer betrokken bij het proces. Boonstra (2004; p. 4) twijfelt aan de waarde van deze interventies. Manipulatie ligt op de loer en hij is er niet geheel van overtuigd of deze interventies bijdragen aan het veranderproces.

Bij het overwinnen van barrières in een organisatieverandering speelt het lerend vermogen van een organisatie een belangrijke rol. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

## **2.5 Het lerend vermogen van organisaties**

Argyris (1993; p. 20) gaat in zijn boek *'Knowledge for Action, a guide to overcoming barriers to organizational change'* in op de verdedigende routines en het lerend vermogen van organisaties. Defensieve acties zijn volgens hem enorm competent en zorgen ervoor dat mensen zich verschuilen achter allerlei excuusstrategieën. Het gebruik van defensieve routines, als bedrog of manipulatie wordt al vroeg in het leven aangeleerd en wordt thans versterkt door de organisatiecultuur waarin mensen allerlei strategieën bedenken om inconsistent te communiceren. Dit gedrag wordt nog eens versterkt en beschermd door de beoordelingsmechanismen van de organisatie zelf. Rationeel is het nu ook aan de individu om de organisatie verantwoordelijk te houden van de defensieve routines.

Om deze defensieve routines weg te nemen is het van belang eerst uit te leggen hoe deze routines totstandkomen. Hiervoor gebruikt Argyris (1993; p. 49) een kader waarbij leren wordt gebruikt op individueel, groep, intergroep en organisatieniveau.

“Leren definieert hij daarbij als het opsporen en corrigeren van fouten, aanvullende stappen vinden plaats wanneer het corrigeren op een dermate wordt uitgevoerd dat deze correctie blijven is.” (Buijs, Edelenbos en Slob; p. 13).

Argyris (1993; p. 50) onderscheidt twee vormen van corrigeren:

1. single loop learning; waarbij het gedrag op dat moment wordt veranderd. Dit kan men zien als het verbeteren van het gedrag.
2. double loop learning; waarbij de onderliggende waarden en normen van dat gedrag worden veranderd. Dit kan beschouwd worden als het vernieuwen van gedrag.

In bedreigende of beschaamde situaties, precies het moment waarin effectief leren cruciaal is, blijken fundamentele en systematische mismatches te zijn tussen hoe mensen denken te handelen en hoe zij daadwerkelijk handelen. Argyris onderscheidt twee modellen in het daadwerkelijk handelen. Het eerste model streeft naar het rationeel handelen, het vermijden van negatieve gevoelens en het daadwerkelijk bereiken van je intentie. Daarbij staat men niet open voor onderzoek en vergelijking met ander inzichten. Organisaties waarin Model I overheerst, worden *Organizational Limited-Learning Systems* genoemd. Een organisationele defensieve routine is een willekeurige actie, beleid of gewoonte dat voorkomt dat actoren schaamte en bedreiging meemaken en tegelijkertijd ervoor zorgt dat zij niet te weten komen wat de oorzaken van deze gevoelens zijn (Argyris, 1993; 53).

Het tweede model hecht grote waarde aan valide informatie, monitoring van implementatie van keuzes en het openlijk illustreren hoe de actoren tot hun evaluaties en toewijzingen komen. Daarbij gaan zij onderzoeken vergelijking niet uit de weg. Als gevolg hiervan worden defensieve routines van anti-leren geminimaliseerd en ‘double loop learning’ mogelijk maakt. In bedreigende situaties past men geen *cover up* toe, maar gaat men juist de strijd aan (Buijs, Edelenbos en Slob; p. 14). Naarmate men Model II gaat gebruiken, zal een poging worden gedaan om organisationele defensieve routines te doorbreken en organisatieleerprocessen te creëren die ‘double loop learning’ aanmoedigen (Buijs, Edelenbos en Slob; p. 14).

In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de werkwijze van een organisatie met een themagewijze structuur. Deze structuur bestaat uit allerlei project- of themadirecties die ieder een specifieke opdracht vervullen en waarbij soms gewerkt wordt volgens de coördinatie van een matrixorganisatie.

## **2.6 Project- en matrixorganisatie**

De structuur van een organisatie is te omschrijven als de wijze waarop de taken verdeeld zijn en de wijze waarop die taken vervolgens worden gecoördineerd. Bij het structureren van organisaties gaat het om twee soorten taakverdeling, namelijk de verdeling van activiteiten over functies en de verdeling van activiteiten over eenheden in de organisatie. Bij de verdeling van activiteiten over functies zijn er twee zaken van bijzonder belang; het aantal activiteiten dat binnen een functie moeten worden verricht (horizontaal) en de mate waarin iemand die de functie verricht zelf controle heeft over die activiteiten (verticaal). Bij de verdeling van de activiteiten over de eenheden is de groepering en de grootte van de eenheden van belang (Edelenbos & Van Twist, 2005).

Naast de taakverdeling is coördinatie ook een onderdeel van de structuur van een organisatie. Coördinatie kan zowel horizontaal als verticaal plaatsvinden. Coördinatie op verticaal niveau gaat over planning en control. Coördinatie dat zich plaatsvindt op horizontaal niveau heeft te maken met direct contact, tijdelijke werkgroepen, matrixorganisatie etcetera (Edelenbos & Van Twist, 2005).

Bij de opbouw van een lijnorganisatie is er in beginsel sprake van een uiteindelijke beslisser aan de top die over bevoegdheden beschikt die zich over alle beslissingsgebieden uitstrekken. Hierbinnen worden door taakverdeling en delegatie in verticale en horizontale richting taken en bijbehorende beslissingsbevoegdheden overgedragen aan in beginsel ondergeschikte leidinggevenden en uitvoerende medewerkers in de lijn. Strikt genomen ligt het essentieel verschil tussen horizontaal en verticaal organiseren niet zozeer in de wijze waarop taken worden verdeeld of werkterreinen worden afgebakend, maar eerst en vooral in de wijze waarop besluiten worden genomen en coördinatie tot stand komt (Keuning & Eppink, 200; p. 146).

### Matrixorganisatie

De matrixorganisatie als variant van de lijnorganisatie ontstaat bijvoorbeeld als in een kennisintensieve dienstverlenende organisatie bij het uitvoeren van opdrachten of projecten direct en intensief moet worden samengewerkt tussen functionarissen uit verschillende deskundigheidsgebieden. Soms worden tegelijkertijd verschillende projecten uitgevoerd. Dan moet er

op verschillende momenten een wisselende inbreng vanuit de diverse deskundigheidsgebieden worden geleverd.

De term matrixorganisatie vindt zijn oorsprong in de wijze waarop zeggenschapsverhoudingen worden weergegeven door gebruik te maken van de matrixtechnieken. Een matrix is een wiskundig tabel met twee ingangen. Er zijn volgens Keuning & Eppink (2000; p. 146-147) twee varianten van de matrixorganisatie te veronderstellen.

De eerste variant veronderstelt een orderportefeuille van opdrachten die tegelijkertijd op projectbasis door een beperkt aantal functionarissen in groepen van wisselende samenstelling worden uitgevoerd. Per project wordt er een projectleider aangesteld, deze is binnen een bepaald budget verantwoordelijk voor de voortgang en een tijdige realisatie van het project.

Voor het realiseren van een project is het noodzakelijk dat vanuit verschillende deskundigheidsgebieden een inbreng wordt geleverd. Deze inbreng wordt door de projectleider in goede banen geleid. De projectleider fungeert als de operationele baas en draagt zorg voor prioriteitstelling, planning, voortgangsbewaking en het bijsturen van activiteiten. De aan hem uitgeleende functionarissen en middelen staan echter tevens onder zeggenschap van de directeur van de toeleverende afdeling. Deze fungeert dan ook als de functionele baas. Deze is verantwoordelijk voor de vaktechnische aspecten bij de uitvoering. Meestal is deze directeur ook belast met de plannen van de onder hem staande deskundigen voor de verschillende projecten. Hij heeft dus ook de hiërarchische zeggenschap. Als hiërarchische baas regelt hij de werkbelasting, detachering, uitlening en is hij betrokken bij de beoordeling, opleiding en vorming van de medewerkers. De zeggenschap loopt dus via twee ingangen naar de betrokken projectmedewerkers (Keuning & Eppink, 2002; p. 147).

In een tweede variant van de matrixorganisatie is er in beginsel eveneens sprake van een evenwicht in zeggenschap, alleen is hier deze zeggenschap verdeeld over de fasen van een productieproces enerzijds en het eindproduct anderzijds.

In deze variant kan een zekere mate van operationele zeggenschap zijn toegewezen aan een productverantwoordelijke manager, zoals een senior productmanager of aan een cliëntverantwoordelijke manager. Binnen deze variant kan het ook voorkomen dat bijvoorbeeld productdivisies, als zeer zelfstandige operationele eenheden, met zeggenschap vanuit geografische ingang te maken krijgen. Denk hierbij aan de coördinatie van een werelddeel in de grote multinationale ondernemingen (Keuning & Eppink, 2002; p. 148).

#### Matrixorganisatie als tussenvorm

De matrixorganisatie kan worden opgevat als een tussenvorm van bijvoorbeeld een afdelingsgewijs opgezette organisatiestructuur en projectorganisatie. Een projectorganisatie in zuivere vorm ontstaat als een organisatie wordt opgesplitst in semi-autonome projectgroepen, die gegroepeerd worden rondom projecten. Vanuit de verschillende afdelingen worden medewerkers aan projecten toegewezen. Als een team eenmaal geformuleerd is, houdt dit zich uitsluitend bezig met het realiseren van het eigen product (Keuning & Eppink, 2000; p. 149).

Vaak probeert men zowel de voordelen van een afdelingsgewijs opgezette organisatie als van projectmatig werken te benutten. Men kiest voor de matrixorganisatie als zich binnen een bedrijf vraagstukken voordoen die niet binnen één afdeling kunnen worden opgelost. Voor bijvoorbeeld productontwikkeling dient er een samenwerking tot stand te worden gebracht tussen afdelingen als marketing, research, financiën etcetera. Een projectgroep wordt ingesteld om de vereiste coördinatie in directe onderlinge samenwerking tot stand te brengen en kan bijvoorbeeld worden belast met automatisering en integrale kwaliteitszorg. Met andere woorden, zo'n groep houdt zich dus bezig met een tijdelijk en specifiek omschreven project en wordt ingesteld naar afdelingsgewijs opgezette organisatiestructuur (Keuning & Eppink, 2000; p. 148-149).

Aan een projectgroep worden uit de verschillende afdelingen functionarissen toegewezen. Elk lid levert vanuit zijn eigen vakspecialisme een bijdrage aan de realisatie van het project. Dit zou in beperkte mate een deel van zijn tijd in beslag nemen. De rest van zijn tijd spendeert hij gewoon aan zijn eigen afdelingsgerichte taken.

In een matrixorganisatie is de zeggenschap in beginsel evenwichtig verdeeld. Dit schept wel voortdurend spanning, wat kan leiden tot conflicten over het feit dat de bevoegdheden niet scherp genoeg zijn afgebakend. Medewerkers dienen zich in beginsel te richten naar twee bazen. Enerzijds naar de directeur van de toeleverende afdeling, die nu fungeert als functionele baas. Anderzijds naar de projectleider, die fungeert als operationele baas. Er is dus sprake van een duale zeggenschapsrelatie. Daarmee is de eenheid van bevel verbroken met mogelijke gevolgen van dien (Keuning & Eppink, 2000; p. 149).

### Voor- en nadelen matrixorganisatie

Bij projectorganisatie wordt nogal eens gebruik gemaakt van een matrixorganisatievorm, een vorm waarbij sprake is van gelijkwaardigheid in zeggenschap in twee richtingen. De 'cross-functional' samenwerking in een organisatie kan in principe allerlei vormen aannemen. Van een matrixorganisatie is alleen sprake als er aan twee voorwaarden is voldaan:

- duale zeggenschapsverhoudingen ofwel duaal management;
- evenwicht in invloed.

Er zullen dus tweezijdige informatie- en rapporteringssystemen moeten worden ingebouwd om projectbewaking vanuit de verschillende verantwoordelijkheidsgebieden mogelijk te maken. De kwaliteit van de coördinatie in de projectorganisatie, als verzelfstandigde vorm van de matrixorganisatie, zal onder meer afhangen van de mate waarin projectgroepen beschikken over de juist deskundigheid, adequate bevoegdheden en de juiste informatie. Als er niet gelijktijdig aan deze voorwaarden voldaan wordt, zal dit afbreuk doen aan de effectiviteit van de coördinatie (Keuning & Eppink, 2000; p. 264-265).

Voordelen van de matrixstructuur zijn:

- nadruk ligt zowel op de vakinhoudelijke kwalitatief als op de uitvoeringscoördinatie;
- overleg en afstemming aan de basis zijn direct gerelateerd aan de eisen die de uitvoering stelt;
- teamwork wordt bevorderd.

Nadelen van de matrixstructuur zijn:

- ingewikkelde structuur, is vaak niet helder en doorzichtig;
- het organisatorisch gewenste evenwicht is sterk beïnvloedbaar door persoonlijke machtsverhoudingen;
- er is veel overleg nodig;
- veel en goed management is vereist op alle niveaus;
- organisatorische vaardigheden en inzichten bij medewerkers zijn noodzakelijk;
- verantwoordelijkheden zijn moeilijk af te bakenen.

De matrixorganisatievorm is geschikt voor situaties waarin een gezamenlijke inzet van verschillende deskundigen in de uitvoering nodig is bij complexe problematiek, wanneer hoge kwaliteitseisen worden gesteld en er veel onderlinge afhankelijkheden zijn aan te wijzen (Keuning & Eppink, 2000; 266).

### Problemen bij projectorganisatie

Er zijn een aantal problemen te benoemen die een projectorganisatie met zich mee kan brengen, zoals het probleem met de machtsstructuur, het probleem van het leiderschapspatroon en het probleem van samenwerking.

- Het probleem van de machtsstructuur

Projectdirectie in combinatie met regeling van de zeggenschap via matrixorganisatie veronderstelt niet alleen duale zeggenschapsverhoudingen, maar vooral ook een evenwicht in invloed. In de praktijk, waar min of meer autonome partijen moeten gaan samenwerken, zijn echter spanningen tussen de operationele en functionele zeggenschapsrollen niet ondenkbaar. Bij wie formeel de uiteindelijke bevoegdheden dienen te liggen en wie feitelijk de 'macht' zal hebben is moeilijk vast te stellen (Keuning & Eppink, 2000; p. 268).

- Probleem van het leiderschapspatroon

De gedetacheerde te maken kunnen krijgen met loyaliteits- of identificatieproblemen. Hij heeft nu immers naar zijn 'oude' directeur nu ook te maken met een 'nieuwe' directeur. Hij dient zich meer in te stellen op het werken aan een gemeenschappelijk doel dan voor één van de beide bazen. Daarbij komt dat de eigen inbreng in directe wisselwerking staat met de deskundigheid die door anderen wordt ingebracht. Door het operationeel leiderschap moeten de uiteenlopende bijdragen op het doel worden gericht. Het type operationeel leiderschap vraagt dan ook om een klimaat waarin, los van de hiërarchische posities, wordt gedacht in termen van meedenken, meewerken en samenwerken aan een gemeenschappelijk te realiseren doel (Keuning & Eppink, 2000; 269).

- Probleem van de samenwerking

Er zullen aan een aantal voorwaarden moet worden voldaan, wil er een effectieve samenwerking tot stand komen. In de projectgroep dient met niet alleen een taalprobleem te overwinnen, belangrijker is nog dat de bereidheid aanwezig is zich open te stellen voor de typische benaderingswijze van de ander, zodat er wederzijds begrip kan ontstaan. Dit cultuurprobleem is geworteld in een dimensie, die als de mate van differentiatie wordt aangegeven. Verschillen in houding, gedrag, wijze van werken en denken dienen overbrugbaar te zijn voor het tot stand komen van een effectieve samenwerking. Daarnaast dient als eis te worden vastgesteld dat niveauverschillen in de formele positie in de organisatie in de projectgroep kunnen worden geaccepteerd. Deze verschillen mogen geen rol spelen omdat er al gelijken moet kunnen worden samengewerkt (Keuning & Eppink, 2000; 269).

Als bij de toepassing van projectorganisatie in de praktijk onduidelijkheid bestaat over de projectfilosofie en – aanpak en er gebrek is aan de beoogde samenhang en coördinatie, zal dit onvermijdelijk leiden tot het overschrijven van normen ten aanzien van geld tijd en kwaliteit.

Ook knelpunten in de relatie tussen project en opdrachtgever, zullen dit soort overschrijvingen tot gevolg hebben. Duidelijkheid over de interne en externe projectstructuur is dus van groot belang. Bij complexe projecten is daarboven samenwerken binnen en tussen projectteams bepalend voor het eindresultaat. Dit vergt van de projectleider bestuurlijke en sociale vaardigheden en een sterke persoonlijkheid om overeind te blijven (Keuning & Eppink, 2000; p. 269).

In dit hoofdstuk is een aantal keer naar voren gekomen dat organisatiecultuur de basis vormt van een organisatie. Organisationscultuur kan zelfs mensen ervan weerhouden om te veranderen.

In het volgende hoofdstuk zal worden ingegaan op de vele betekenissen van het begrip cultuur en de verschillende benaderingen en vormen van organisatiecultuur.



## Hoofdstuk 3                    Organisatiecultuur

*In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan het tweede gedeelte van het theoretisch kader van deze studie, die samen met het vorige hoofdstuk de 'bril' vormen waardoor naar de departementale cultuur van OCW wordt gekeken. In de eerste paragrafen zal het functioneren van een overheidsbureaucratie worden besproken. Voorts zullen de verschillende betekenissen van het begrip cultuur nader uiteengezet, waarna ook twee verschillende benaderingen van organisatiecultuur worden toegelicht. Het hoofdstuk sluit af een uiteenzetting van het concept culturele diepteniveaus waaruit departementale cultuur is opgebouwd*

### 3.1    De bureaucratie

Cultuur ligt ten grondslag aan het handelen en denken van overheidsfactoren in het openbaar bestuur. Veranderingen in overheidssturing, en management en organisatie van departementen worden uiteindelijk pas realiteit als ze gepaard gaan met veranderingen in daadwerkelijk handelen en denken van ambtenaren, met veranderingen in departementale cultuur (Veenswijk & Kickert, 1993; p. 237). Organisaties zijn geen op zichzelf staande mechanische constructies of dingen, maar ontleen hun functie aan centrale waarden. Bij organisaties uit het openbaar bestuur gaat het met name om waarden die door de samenleving als zinvol worden aangemerkt. De culturele kenmerken van dit organisatietype zal dus in hoge mate samenhangen met de bovenstaande essentie van zingeving: zij zijn verbonden met de wijze waarop de politieke macht functioneert. Daardoor is tevens te begrijpen dat culturele kenmerken van bureaucratieën in het openbaar bestuur slechts in geringe mate afgeleiden zijn van het handelen van individuele actoren binnen de bureaucratie (Bekke, 1992; p. 33).

Voordat het begrip cultuur volop in de schijnwerpers kwam te staan werd er veel aandacht gevestigd op het feitelijk functioneren van een overheidsbureaucratie. De theorievorming over ambtelijk gedrag heeft een lange historie (Veenswijk & Kickert, 1993; p. 238). De meest essentiële aanzet tot de heersende bureaucratietheorie is gegeven vanuit de interpretatieve wetenschapsbenadering door Weber. Voor hem zijn organisaties allereerst culturele verschijnselen, producten van menselijk handelen dat zich op grond van subjectieve waarden voltrekt. Bureaucratieën zijn in die zin bijzondere organisaties die hun betekenis ontleen aan hun ondersteuning van gelegitimeerd gezag.

Weber onderscheidt drie legitimitetsbronnen waarlangs gezagsrelaties ontstaan:

1. het rationele gezag: gezag wordt aanvaard op basis van geloof in de rechtsorde en de rationele regels;
2. het traditionele gezag: gezag wordt aanvaard op grond van geloof in juistheid en de traditie verankerde autoriteit;
3. charismatisch gezag: geloof in de persoonlijke kwaliteiten van de gezagsdrager (Veenswijk, 1995; p. 38).

De kenmerken die deze organisatievorm draagt zijn hiervan afgeleid. De bureaucratie omvat de volgende ideaaltypische kenmerken.

- Gereguleerde competenties: zowel taakstelling als bevoegdheden, als de vereiste kwalificaties zijn vastgelegd.
- Ambtelijke hiërarchie: er is sprake van een monocratisch geordende piramidevormige organisatie.
- Schriftelijke bedrijfsvoering: alle handelingen worden schriftelijk vastgelegd en tussen bureaus wordt schriftelijk gecommuniceerd.
- Professionele kwalificaties: voor elke functie is een via vakopleiding te verkrijgen kwalificatie vereist.
- Voltijdse functie: ambtelijke functies zijn niet als nevenfuncties uit te oefenen.
- Regelkennis: ambtenaren functioneren op basis van regelkennis (Veenswijk, 1995; p. 38).

Als concept staat Webers ideaaltipe van de bureaucratie naast dat van de bureaucraat, die binnen de bureaucratie een ambt vervult. Ambtenaar is een beroep waarvoor specifieke scholingsisen gelden. Daarbij is een onderscheid tussen rangen, die de status van het ambt aangeven. De ambtenaar wordt benoemd voor het leven en krijgt in ruil voor de functie loon en een pensioen. Gedurende de ambtelijke carrière is er sprake van promotie op grond van anciënniteit (Veenswijk, 1995; p. 38).

Ambtenaren dienen volgens Weber dus neutraal en toegewijd te zijn, zij worden door de politiek gestuurd en gecontroleerd.

Op deze manier zou de bureaucratie op een efficiënte wijze met strikte toepassing van legale regels een bijdrage kunnen leveren aan het door de samenleving democratisch te controleren legitiem gezag (Bekke, 1992; p. 33).

Er is veel kritiek op de centrale uitgangspunten van Weber. De beschrijving van Weber zou te ver van de empirische werkelijkheid afstaan. Ambtenaren zouden niet neutraal zijn, de bureaucratie minder efficiënt en de scheiding tussen bestuur en uitvoering zou minder groot zijn dan Weber had beschreven. Liberale economen missen het marktmechanisme en benadrukken de afwezigheid van incentives voor efficiëntie en vinden dat de collectieve sector parasiteert op de marktsector. Beleidsanalysten merkten op dat de bureaucratieën veelal niet in staat zijn om tot het oplossen van problemen te komen en dat de implementatie van beleid vaak niet tot de beoogde en gewenste resultaten leidt (Kickert, 1993; p. 238).

### **3.2 De ambtelijke cultuur over de grens**

Om aan te geven dat de ambtelijke cultuur per land verschillend is en een sterke historische verankering heeft worden hier twee voorbeelden aangehaald, namelijk de ambtelijke cultuur van Frankrijk en Groot-Brittannië.

In Frankrijk is de ambtelijke cultuur sterk bepaald door het bestaan van een speciale opleidingsschool, de 'Ecole Nationale d'Administration' (ENA), welke gevolgd kan worden na een universitaire studie. Deze opleiding bestaat uit het volgen van cursussen die voornamelijk door topambtenaren (vaak voormalige ENA-leerlingen) worden gegeven en uit het doorlopen van een stage bij een prefecture. De opleiding bestaat naast een cognitief leerproces, vooral uit een proces van socialisatie, van het aanleren van en het aanpassen aan de Franse ambtelijke cultuur. Het resultaat is een populatie van hoog opgeleide deskundige topambtenaren met een sterke 'esprit de corps'. Het voordeel van het eerste is dat het functioneren van de Franse overheidsbureaucratie een onmiskenbaar hoge kwaliteit kent, daarnaast heeft het tweede een nadeel voor het kritisch en innoverend vermogen daarvan (Kickert, 1993; p. 241).

In Groot-Brittannië wordt de ambtelijke cultuur weliswaar niet bepaald door een bepaalde opleidingsschool, maar vond traditioneel een socialisatieproces plaats. De topambtenaar was traditioneel een 'gentleman amateur'. De algemene opvoeding tot 'gentleman' had hij ontvangen op een van de beroemde Engelse 'Public Schools'. De algemene opvoeding tot 'amateur' had hij ontvangen als student in de letteren of geschiedenis aan de elite-universiteiten van Oxford of Cambridge. De ambtenaar werd benoemd in algemene dienst en wisselde in de loop van zijn carrière steeds van departement. Er ontstond dus een populatie van generalistische topambtenaren met een sterke 'esprit de corps'. Dat heeft voordelen bij het voeren van strategisch en integraal beleid en management.

In Nederland is zo'n Franse of Britse elitaire cultuur van topambtenaren tamelijk ondenkbaar en onwenselijk. In Nederland heeft zich een proces van ontzuiling en individualisering voortgezet. Het gedrag van individuele burgers van nu wordt niet langer door de traditionele sociale instituties gestuurd. De individuele burger ontwikkelt zijn of haar eigen uiteenlopende normen ten aanzien van de verschillende aspecten van het maatschappelijk leven en zoekt aansluiting bij uiteenlopende instituties en belangenorganisaties (Kickert, 1993; p. 243). Toch blijft in de wereld van een topambtenarij een elitair netwerk noodzakelijk te zijn, zonder dat netwerk loopt men tegen een plafond aan.

In de volgende paragraaf zal worden ingegaan op de verschillende betekenissen van het begrip cultuur.

### **3.3 Betekenis van het begrip cultuur**

Er zijn wel meer dan 161 cultuurdefinities te onderscheiden. In de sociaal-wetenschappelijke literatuur is het begrip 'cultuur' dan ook langzamerhand vervaagd tot een containerbegrip. "The word culture

has many meanings and connotations. When we combine it with another commonly used word 'organization' we are almost certain to have conceptual and semantic confusion", zo stelt Schein aan het begin van zijn boek over organisatiecultuur en leiderschap vast (Kickert, 1993; p. 242).

De cultuur van een organisatie kan gezien worden als het vlees, hart en bloed van de organisatie en het geraamte de structuur. (Edelenbos & Van Twist, 2005).

Een organisatiecultuur komt onder meer tot uiting in de huisstijl, logo's, bedrijfsauto's, uniformen, gebouwen. Portretten, tradities rond koffie drinken, jubilea, taalgebruik, de wijze van vergaderen, vast plaatsen en dergelijke (Keuning & Eppink, 2000; p. 390). In wezen gaat het niet alleen om deze zichtbare uitingvormen als zodanig, maar om de betekenis die organisatieleden hieraan toekennen. Een verdere verdieping in de reguliere processen en structuren van de organisatie is dus van belang. Het begrip cultuur verwijst naar de manieren van denken en de manieren van doen. Cultuur is direct waar te nemen door het gedag van mensen te observeren, analyseren en beoordelen. Een nadeel van deze visie is wel dat de aandacht wordt gehouden op de traceerbare handelingspatronen en weinig aan de wijze van cultuurvorming (Edelenbos & Van Twist, 2005).

De organisatiecultuur kan worden opgevat als een gemeenschappelijke set van waarden en normen (shared values) die de leden van de organisatie uitdragen, maar ook uit waarden en normen die niet door alle organisatieleden worden gedeeld. In het laatste wordt er gesproken van subculturen.

Sommige zien diversiteit in culturen een belangrijke faalfactor voor een goed functionerende organisatie. Anderen ervaren de diversiteit in culturen (veelheid van subculturen) niet als een probleem en menen dat diversiteit juist gestimuleerd zou moeten worden. Diversiteit kan bijdragen aan de overlevingskansen van organisaties. Diversiteit zorgt voor een bepaalde dynamiek die nodig is om aan de verschillend omgevingsinvloeden tegemoet te komen (Edelenbos & Van Twist, 2005).

In een overzichtartikel maakte van Hoewijk ( in Kickert, 1993; p. 243) een onderscheid tussen auteurs die cultuur definiëren op het niveau van gedragspatronen van organisatieleden, 'de gedragsysteemdenkers' en auteurs die cultuur definiëren als ideecomplexen, die ten grondslag liggen aan het concrete handelen. Een belangrijk bezwaar tegen de opvatting van cultuur als gedragsstelsel dat cultuur zich alleen maar beperkt tot zichtbare handelingspatronen. Er wordt onvoldoende aandacht besteed aan het proces van cultuurvorming: de gedachte dat cultuur wordt geleerd, overgedragen wordt via cognitieve processen en zich niet zozeer beperkt tot zichtbare menselijke interacties, maar betrekking heeft op fundamentele institutionele categorieën.

De kern van cultuur is volgens Schein (in Kickert, 1993; p. 243) gelegen in de basisassumpties die organisatieleden hanteren bij het betekenis geven aan hun dagelijkse sociale realiteit. Organizeleden ontwikkelen volgens hem min of meer stabiele oriëntaties eten aanzien van verschillende thema's zoals de omgeving, leiderschap en menselijke natuur. Deze zijn bepalend voor de beleidsplannen die zij bedenken, de sturingsinstrumenten waar zij zich van bedienen en de gedragscodes die zij in de organisatie en in relatie met de buitenwereld in acht nemen. In dat verband onderscheidt hij gedragspatronen nadrukkelijk van de 'zuivere' cultuurpatronen. Schein behoort tot de tweede door Hoewijk onderscheidde categorie 'ideeënsysteemdenker'. In deze traditie past ook Hofstede (in Kickert, 1993; p. 243), hij vat cultuur op als het 'mentale programma' van organisatieleden, ofwel de configuratie van denkbeelden en oriëntaties die zij in organisatieverband erop na houden. De denkbeelden van organisatieleden vormen volgens hem de handelingskaders waarbinnen dagelijkse activiteiten gestalte krijgen.

Een derde auteur die in de rij van de 'ideeënsysteemdenkers' kan worden genoemd, is Smircich (in Kickert, 1993; p. 243). Haar opvatting van cultuur is in essentie die van een zingevingsproces. Cultuur betreft het proces en product van zingeving in en rondom organisatiekaders. Overheidsorganisaties hebben eigen zingevingskaders dan particuliere organisaties. Overheidsorganisaties worden als zinvol ervaren vanwege de rechtsfunctie die zij in de samenleving vervullen. In tegenstelling tot bedrijven leveren zij niet alleen werk of winst voor een beperkte groep, maar dragen zij zorg voor een rechtvaardige en rechtmatige toepassing van politiek vastgestelde regels (Kickert, 1993; p. 244).

Schein ( in Edelenbos & Van Twist, 2005) benadrukt de complexe interactie tussen waarden, normen en gedrag; organisatiecultuur is een geheel van fundamentele veronderstellingen die de leden van de organisatie hebben uitgevonden, ontdekt en ontwikkeld hebben tijdens het leerproces, dat plaatsvindt in de externe aanpassing en interne intergratie en dat zodanig goed functioneert, dat het als geldig wordt beschouwd en wordt doorgegeven aan nieuwe leden van de organisatie.

Normen worden bepaald op basis van de fungerende waarden in een organisatie; de normen geven vervolgens aan welke gedrag van iemand in bepaalde omstandigheden wordt verwacht, gewenst of geduld. Ze zijn op te vatten als richtlijnen voor het handelen. De normen bieden ook een maatstaf om het handelen van individuen te beoordelen. Zo ontstaat er dus een continue interactie tussen waarden, normen en handelingspatronen waarbij het niet altijd duidelijk is vast te tellen wat waarop van invloed is (Edelenbos & Van Twist, 2005). Het cultuurbegrip heeft geen statische betekenis en is ook niet te beschouwen als een ding. Cultuur wordt voortdurend herbevestigd of gemodificeerd ten gevolge van intermenselijk handelen (Bekke, 1992; p. 28).

Uit het voorgaande is gebleken dat het begrip cultuur vele betekenissen kent. Het begrip cultuur betreft dan ook niet alleen gedragspatronen, maar omvat ook waarden- en normenpatronen, referentiekaders en basisassumpties.

In de volgende paragraaf zal worden ingegaan op twee benaderingen van het begrip cultuur.

### **3.4 Instrumentele en interpretatieve benadering van cultuur**

Er zijn twee alternatieve lijnen waarlangs culturen van organisaties in deze studie kunnen worden beschreven, namelijk een instrumentele en een interpretatieve benadering.

#### De instrumentele benadering

Deze is met name in de organisatiewetenschappen tot ontwikkeling gekomen en gaat uit van het principe van gerichte beïnvloeding van organisatiecultuur. Cultuur wordt opgevat als een middel dat zich min of meer bewust laat veranderen onder invloed van de juiste incentives. Op grond hiervan kunnen doelen als efficiëntie en effectiviteit teweeg worden gebracht. Het gedragssysteem dient zodanig te worden gemodificeerd dat er een sterke 'corporate culture' kan ontstaan (Kickert, 1993; p. 246). De instrumentele benadering van organisatiecultuur bevat in essentie drie elementen:

1. organisatiecultuur is functioneel voor het overleven van de organisatie;
2. organisatiecultuur wordt afgebakend op het niveau van gedragspatronen;
3. onderzoek richt zich vooral op wetmatigheden met betrekking tot de 'werking' van organisatiecultuur.

#### 1. Functioneel karakter

De instrumentele benadering is gericht op de functie, of het nut, van de organisatiecultuur voor de gezondheid van organisaties. De cultuur van organisaties wordt dus gezien als een factor die invloed heeft op de efficiëntie en de effectiviteit van de gehele organisatie. Veenswijk (1995; p. 40) haalt Tichy aan die met zijn 'strategic rope' metafoor laat zien dat elke organisatie kan worden vergeleken met een touw dat in drie strengen in elkaar is gevlochten: een culturele streng, een politieke streng en een technologische streng. Deze strengen vormen eigen sub-systemen, die door onderlinge vervlechting in elkaar werken.

#### 2. Nadruk op gedrag

Organisatiecultuur wordt vooral opgevat als rolgedrag van organisatieleden. Organisatiecultuur wordt geanalyseerd via typische gedragskenmerken als: mythen, taal, metaforen en rituelen in de organisatie (Veenswijk, 1995; p. 40).

#### 3. Op zoek naar wetmatigheden

In vele studies is de centrale vraag vaak welke type cultuur het best bij een bepaalde organisatorische omgeving past. Doorgaans zijn deze type-studies gebaseerd op de gedachte dat het mogelijk is min of meer objectieve cultuurwetten te formuleren over de congruenties tussen context- en cultuurparameters in organisaties. Volgens Veenswijk (1995; p. 41) onderscheidt Handy vier alternatieve typen cultuur die in organisatieverbanden worden aangetroffen: machtscultuur, taakcultuur, personencultuur en rolcultuur.

1. Het type machtscultuur houdt in dat enkele organisatieleden de macht in handen hebben, het beleid bepalen en zichzelf ten koste van de werknemers verder ontwikkelen (Veenswijk, 1995; p. 41). De omgang tussen medewerkers wordt bepaald door de kracht van iemands persoonlijkheid of positie. Bij besluitvorming in de organisatie staan de opvattingen van deze mensen centraal. Zolang zij de situatie goed inschatten, is slagvaardigheid mogelijk en kan er goed op de omgeving worden gereageerd. Valt dit centrale figuur weg, dan verzwakt de organisatie. De omgeving van dit type is overzichtelijk en vereist beperkte flexibiliteit. De

belangrijkste bedreigingen zijn het groter worden van de organisatie en het niet kunnen voorzien van een krachtige opvolger (De Caluwé & Vermaak, 2002; p. 171).

2. In de taakcultuur vormt het bereiken van doelen het belangrijkste element van de organisatie. De werkwijze is zodanig georganiseerd, dat veel projectmatig of probleemgericht wordt geopereerd. De structuur van de organisatie is daarbij van belang voorzover zij bijdraagt om de organisatorische doelen op een adequate manier te bereiken (Veenswijk, 1995; p. 41). Het gedrag van medewerkers wordt bepaald door hun taak en niets mag de uitvoering daarvan in de weg staan. Systemen en besluitvormingsprocedures spelen een ondergeschikte rol. Men is flexibel en resultaatgericht. De omgeving van dit type cultuur is complex en zeer dynamisch. De organisatie moet steeds kunnen inspringen op de steeds veranderende eisen van de markt. De schaduwzijde is dat het hollen of stilstaan is, hierdoor komt de zorgvuldigheid in gevaar (De Caluwé & Vermaak, 2002; p. 171).
3. In de personeelcultuur opereren de organisatieleden relatief autonoom en vertonen de onderlinge werkzaamheden weinig samenhang. De nadruk in dit type ligt op de individuele ontplooiing, terwijl er nauwelijks sprake is van een coördinerend management. In meeste extreme vorm is omgang slechts gebaseerd op het gebruik van gezamenlijke middelen, zoals het gebouw, computers etc. Belangrijk is vooral de deskundigheid. Besluiten worden genomen op basis van consensus. Doorslaggevend is daarbij de kwaliteit van de argumenten en niet de formele positie van de betrokkenen. Het nadeel van deze cultuur is haar vatbaarheid voor en onvoorspelbaarheid van ideologische conflicten. De omgeving van dit type is dynamisch en sterk gefragmenteerd (De Caluwé & Vermaak, 2002; p. 171).
4. Het type rolcultuur is vooral gebaseerd op de functie of rol van het werk dat dient te worden verricht. De top coördineert de verschillende functies in de organisatie en bepaalt nauwkeurig vast de rechten en plichten van medewerkers in de organisatie behelzen. De omgang met elkaar wordt dus bepaald door regels, communicatie- en gezagslijnen. Besluiten worden volgens vaste procedures, door bevoegden genomen. De omgeving van dit type is voorspelbaar en aan weinig veranderingen onderhevig. Zolang de situatie stabiel is, kan er in deze organisatie effectief worden gewerkt (De Caluwé & Vermaak, 2002; p. 171). Volgens Handy zouden vooral overheidsorganisaties kenmerken van dit type cultuur vertonen (Veenswijk, 1995; p. 41).

#### De interpretatieve benadering

In deze benadering worden organisaties beschouwd als sociale constructies waarin collectief handelen betekenis of zin krijgt (Kickert, 1993; p. 246). Centraal staat het begrijpen en verklaren van cultuurpatronen die zich in en rondom organisaties ontwikkelen. De interpretatieve benadering van organisatiecultuur bevat drie elementen:

1. organisatiecultuur wordt niet normatief, maar analytisch benaderd;
2. organisatiecultuur wordt afgebakend op het niveau van de zingevingskaders;
3. onderzoek richt zich niet op wetmatigheden, maar op het (subjectief) 'verstehen' (begrijpen) van organisaties (Veenswijk, 1995; p. 42).

#### 1. Organisatiecultuur als analytisch concept

Hierbij gaat het om de reconstructie van de werkelijkheidsbeleving die zich binnen organisatorische verbanden heeft ontwikkeld. Centraal staat dus ook de gedeelde belevingswereld van organisatieleden. Sociaal handelen wordt beschouwd als waardegeoriënteerd en organisatieverbanden hebben als doel deze oriëntaties te ondersteunen (Veenswijk, 1995; p. 42). Qua functionaliteit verliest de organisatie in deze betekenis zijn instrumentele waarden en wordt zij gezien als een subjectief geconstrueerd handelingskader, waarin mensen al naar gelang de ervaren zinvolheid samenwerken en afhankelijkheids- en toeleveringsrelatie afspreken (Kickert, 1993;246).

Deze optiek wordt door Smircich (in Veenswijk,1995; p. 42) getypeerd als de root-metafoor benadering. Organisaties worden beschouwd als culturele fenomenen die vanuit de maatschappelijke context dienen te worden bestudeerd. De essentie hier is dan ook wat Schein omschrijft als de set van basisassumpties die ten grondslag ligt aan het handelen van organisatieleden (Veenswijk, 1995; p. 43).

#### 2. Zingeving

In de interpretatieve benadering wordt organisatiecultuur niet afgebakend op gedragsniveau. Gedrag wordt gezien als een uitingvorm van cultuur, de essentie van cultuur ligt op het niveau van de basisassumpties van de organisatieleden. Organisaties worden dan ook gezien als een product van zingevingsprocessen (Veenswijk,1995; p. 43). Zingeving kan worden omschreven als een aantal

aannamen van een actor omtrent de werkelijkheid waaraan hij een bepaalde waardering koppelt. Iets wordt voor een actor slechts zinvol wanneer hij daar betekenis aan kan toekennen en de gebeurtenis kan plaatsen in het licht van zijn eigen referentiekader. De duurzaamheid van zingevingskaders is gelegen in het feit dat actoren hun gedrag en denkbeelden steeds afstemmen op datgene dat zij zinvol ervaren. Deze selecterende werking heeft als gevolg dat actoren in hun interactieprocessen zoveel mogelijk gebruik maken van de al bestaande routes en handelingskaders (Veenswijk, 1995; p. 57).

### 3. 'Verstehen' van handelingsmotieven

Het idee van causale verbanden tussen cultuurverschijnselen wijst de interpretatieve benadering van organisatiecultuur fundamenteel af. Centraal staat de gedachte dat onderzoekers nooit los van hun eigen culturele achtergrond objectief gegevens kunnen verzamelen en samenhangen kunnen vaststellen. Wel wordt getracht om zingevingskaders van organisatieleden te begrijpen en te interpreteren in het licht van de logica van de bestudeerde organisatie. Het gaat in de interpretatieve benadering dus om een zo systematisch mogelijke reconstructie van de logica van de onderzochte organisaties (Veenswijk, 1995; p. 43).

In het voorgaande gedeelte zijn de twee belangrijkste benaderingen van de organisatiecultuur geschetst: de instrumentele en interpretatieve benadering. De interpretatieve benadering richt zich op de motieven en sociale betekenissen van het gedrag van organisatieleden, de instrumentele benadering richt zich meer op de gedragspatronen van actoren.

In deze studie zal zowel de instrumentele als de interpretatieve benadering worden gebruikt om de organisatiecultuur van het ministerie van OCW te analyseren. De keuze van één benadering zou onrecht doen aan mijn volle breedte analyse. Voorts zal er eclectisch te werk worden gegaan om zo een compleet beeld te kunnen verschaffen van de organisatiecultuur.

Cultuur kan worden bekeken vanuit de bedrijfsmatige criteria als efficiëntie en effectiviteit. Het veranderprogramma Apollo binnen het Ministerie van OCW moest zorgen voor een cultuuromslag. De basishoudingen van een OCW medewerker die in het programma werden geformuleerd waren dan ook voornamelijk gericht op het vergroten van de efficiëntie en effectiviteit. Deze studie zal ingaan op de instrumenten die vanaf de jaren '90 bewust en onbewust zijn ingezet om een cultuurverandering op het ministerie van OCW teweeg te brengen.

In deze studie ben ik niet geïnteresseerd in het onderzoeken van bepaalde wetmatigheden. In de theorie komt al naar voren dat de overheid te typeren is als een organisatie met een rolcultuur, oftewel een bureaucratie. De focus ligt meer op het gedrag van de organisatieleden. Gedrag wordt meer gezien als een uitingvorm van zingevingsprocessen. Deze zingevingsprocessen zijn vaak onzichtbaar, omdat het zich afspeelt in de hoofden van mensen. Deze motieven en sociale betekenissen komen echter wel tot uitdrukking in de gedragspatronen van mensen. In deze studie zal ik trachten de zingevingskaders te begrijpen en te interpreteren in het licht van deze studie, zoals de interpretatieve benadering die weergeeft. Gedragspatronen van actoren zullen worden uiteengezet naar aanleiding van observaties en ervaringen van programmadirectie DIALOOG.

Organisatiecultuur krijgt gestalte op verschillende niveaus en in diverse vormen, zowel in basisassumpties, waardeoriëntaties als culturele artefacten (Veenswijk, 1995; p. 46). Er zal dan ook aandacht worden besteed aan de culturele diepteniveaus waardoor elke organisatiecultuur wordt gekenmerkt. Omdat deze studie grotendeels gekenmerkt wordt door cultuuruiting via gedragspatronen, zullen de niveaus twee en drie, waardeoriëntaties en artefacten als centrale thema's fungeren.

Volgens Schein (in Bekke, 1992; p. 35) is cultuurverandering binnen overheidsorganisaties vooral een verandering van de artefacten (niveau 3) en worden de basisassumpties (niveau 1) hierbij niet geraakt. Deze basisassumpties hebben bij bureaucratieën in het openbaar bestuur een bijzondere betekenis, aangezien zij onlosmakelijk verbonden zijn met de maatschappelijke functie van deze organisaties. Gewezen is op de functie van ondersteuning van de toepassing van legaal gezag in de samenleving.

In de volgende paragraaf zullen de drie culturele diepteniveaus worden besproken.

### 3.5 Culturele diepteniveaus

Het concept van de culturele diepteniveaus gaat ervan uit dat de 'gelaagdheid' van de als zinvol ervaren werkelijkheid gestalte krijgt langs verschillende niveaus van bewustzijn (Veenswijk, 1995; p. 60). De essentie van dit idee is de gedachte dat er een gradatie en onderscheid is tussen de verschillende niveaus waarop de intersubjectieve werkelijkheid van actoren gestalte krijgt. Er zijn een aantal elementen die zich ontwikkelen in een bepaalde verhouding tot elkaar, waarbij de onbewuste, impliciete bewustzijnsniveaus de meer zichtbare cultuurelementen in hoge mate beïnvloeden (Veenswijk, 1995; p. 60).

Schein (Veenswijk, 1995; p. 61) onderscheidt drie niveaus van bewustzijn die zich in organisaties ontwikkelen:

#### Niveau 1 ; Culturele basisassumpties

Deze kunnen worden gezien als in hoge mate impliciete veronderstellingen over oorzaak en gevolg, causale schema's waarin is vastgelegd wat de existentiële betekenis van de organisatie en haar leden is. Basisassumpties die overheidsorganisaties voornamelijk hebben staan in relatie tot hun maatschappelijke context en hebben veelal het karakter van sturingsconcepties en opvattingen over hoe de maatschappelijke omgeving gereguleerd zou moeten worden (Veenswijk, 1995; p. 62).

Schein (in Veenswijk, 1995; p. 63) komt tot vijf typen assumpties die volgens hem het fundament vormen van alle zingevingskaders in en rondom culturele constellaties:

1. *Humanity's relationship to nature*. Het gaat hierbij om de onbewuste denkbeelden die leden van culturele constellatie koesteren ten aanzien van de door hun gepercipieerde omgeving. Deze relatie kan in het teken van overheersing, aanpassing of harmonisatie staan.
2. *The nature of reality and truth*. Deze heeft betrekking op de denkpatronen waardoor een actor definieert wat 'waar' is en wat 'niet waar' is en hoe de waarheid tot stand komt. Basisconcepten als tijd en ruimte vallen ook binnen deze categorie.
3. *The nature of human nature*. Het basisconcept van de menselijke natuur start hierin centraal. Een belangrijke vraag is: is de mens van nature goed of slecht?
4. *The nature of human activity*. Hierbij staat de vraag centraal wat 'juist' is voor mensen in hun ontwikkeling. Streven naar zelfontplooiing, actief zijn of juist passief zijn staat centraal. Ook de betekenis van werk en inspanning is een aandachtspunt.
5. *The nature of human relationships*. De laatste categorie heft betrekking op de 'goede' manier waarop mensen met elkaar moeten omgaan. In hoeverre met collectief gezag moet tolereren of zijn eigen weg moet gaan, staat centraal (Veenswijk, 1995; 63).

#### Niveau 2: Culturele waardeoriëntaties

Binnen elke culturele constellatie ontwikkelen actoren min of meer stabiele waardenoriëntaties over wat wel en niet mag of kan. Oriëntaties die doorbroken worden leiden tot sancties van de organisatie dan wel tot aanpassing van het dominante waardenstelsel (Veenswijk, 1995; p. 64).

Er zijn drie verschillen tussen waarden en basisassumpties. Als eerste kunnen waarden overschreden worden, terwijl basisassumpties door hun impliciete karakter nauwelijks onderwerp van discussie zijn. Ten tweede vormen waardeoriëntaties de gedeelde logica van de organisatieleden, waarden kunnen ook strategisch worden gehanteerd: zij zijn dan gerelateerd aan wat mensen zeggen te zullen doen of bedoelen, terwijl dit in strijd kan zijn met hun eigenlijke bedoelingen.

Basisassumpties zijn verbonden met intenties en intuïtieve manier van denken, voelen en waarnemen. Basisassumpties zijn sterk verbonden met de 'theories in use': de in hoge mate onbewuste denkbeelden en theorieën die gerelateerd worden aan problemen en leersituaties waarmee organisatieleden te maken krijgen. De 'theories in use' hebben een stabiel karakter. Dit terwijl de 'espoused theories' (als culturele artefacten) relatief sterk aan verandering onderhevig zijn (Veenswijk, 1995; p. 64). Het derde onderscheid is dan ook dat waardeoriëntaties niet zo maar op de een of andere dag veranderen, maar toch een hogere dynamiek kennen dan basisassumpties. Waardeoriëntaties kunnen met het aantreden van nieuwe bewindslieden een nieuwe inhoud krijgen. Ontwikkelingen in basisassumpties hangen meer samen met historische ontwikkelingen (Veenswijk, 1995; p. 64).

#### Niveau 3: Culturele artefacten

Het oppervlakte niveau bestaat vooral uit zichtbare cultuuraspecten. Hierbij kan gedacht worden aan de gehanteerde technologie, maar vooral ook aan de interactie- en communicatiepatronen. Naast

specifieke symbolen en daarmee verbonden taalcodes, vormen ook mythen een belangrijk onderdeel van de taal van organisaties. Volgens Schein (in Veenswijk, 1995; p. 65) is dit niveau om twee redenen problematisch. Het is namelijk niet altijd duidelijk of bepaalde interactiepatronen cultuur of toevallig van aard zijn. Met name ook taal betekenissen en cognities die gereproduceerd en gemodificeerd worden. De specifieke taal van een culturele eenheid vertoont altijd cognitief verankerde combinaties van taalelementen uit het gehele taalrepertoire. Taal is dan ook oppervlakkig, maar tegelijkertijd bevat het ook fundamentele culturele betekenis. Naast specifieke symbolen en taalcodes, vormen mythen ook een belangrijke onderdelen van de taal van organisaties (Veenswijk, 1995; p. 65).

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de onderzoeksaanpak van deze studie en zal het concept van culturele diepteniveaus nader worden uitgewerkt.

## **Hoofdstuk 4 Onderzoeksaanpak en operationalisering**

*In dit hoofdstuk wordt het eerder besproken theoretisch kader toepasbaar gemaakt voor een culturele analyse van het ministerie van OCW. In de eerste paragraaf wordt het concept culturele diepteniveaus nader uiteengezet. Voorts zal er worden ingegaan op de gehanteerde onderzoeksstrategie en de gebruikte methoden en technieken in deze studie. Het hoofdstuk sluit af met de operationalisering van het concept culturele diepteniveaus.*

### **4.1 Uitwerking concept culturele diepteniveaus**

De culturele diepteniveaus waaruit departementale culturen zijn opgebouwd: basisassumpties, waardenoriëntaties en culturele artefacten, kennen verschillende aandachtsvelden. Basisassumpties bij overheidsorganisaties hebben betrekking op de grondprincipes van overheidsinterventie en richten zich meer op de rechtsbeleving, maakbaarheidbeleving en loyaliteitsbeleving (Veenswijk, 1995; p. 76). Zoals eerder al is aangegeven is de aandacht binnen dit onderzoek gefocust op de diepteniveaus waardenoriëntaties en culturele artefacten.

#### Niveau 2: waardenoriëntaties

In het voorgaande hoofdstuk is reeds aandacht besteed aan culturele waarden. Daarbij komt naar voren dat waarden moeten worden beschouwd als specifieke richtsnoeren voor menselijk handelen (Veenswijk, 1995; p. 82).

Op het niveau van organisaties fungeren waardenoriëntaties vaak als bouwstenen voor de ideologie die hierbinnen wordt ontwikkeld. Er wordt echter wel onderscheid gemaakt tussen waarden die behoren tot de officiële ideologie, maar die geen inhoudelijke betekenis hebben en waarden die daadwerkelijk als richtsnoer voor handelen fungeren. Dit laatste type waarden de onderscheiden 'theories in use' is nadrukkelijk verbonden met de basisassumpties, terwijl de eerste type van 'de espoused values' niet het geval hoeft te zijn. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om waarden die door een leider wordt aangedragen of door een moederorganisatie van bovenaf worden gedicteerd (Veenswijk, 1995; p. 83).

Waardenoriëntaties in overheidsorganisaties spelen een belangrijke rol. Ze zijn onlosmakelijk verbonden met de beleidssector waarop een individuele organisatie actief is. De ideologie van de organisatie staat dan ook in het teken van deze sector. Hierin is de politiek en maatschappelijke functie verankerd die men aan zichzelf toebedeelt.

Waardenoriëntaties zijn niet alleen verbonden met de specifieke beleidssector. De tijdspanne waarbinnen een specifieke overheidsorganisatie tot ontwikkeling is gekomen is van belang bij de vorming van waardenoriëntaties. Elke nieuwe groep die geconfronteerd wordt met nieuwe taken of opdrachten, moeten oplossingen en routines verzinnen voor problemen die met deze taken gepaard gaan. Omdat er dan nog geen gemeenschappelijke basisassumpties zijn gevormd over wat juist en waar is, zijn vaak de eerste beslissingen te beschouwen als waarden. Deze beslissingen worden vaak genomen door de leiders en zetten daarmee ook de toon voor toekomstige situaties. Deze situatie is ook vaak te zien bij de vorming van departementen. Hoewel de ontwikkeling een grote diversiteit laat zien, dragen de huidige departementen vrijwel allemaal aan een aantal centrale waarden in zich van het tijdperk dat zij tot ontwikkeling kwamen (Veenswijk, 1995; p. 82-83).

Het tijdsegment waarin een departementale organisatie is ontstaan, valt ook af te lezen uit het beleidsveld waarbinnen de organisatie functioneert. De verzulde oriëntatie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en aan de oude schoolstrijd herinnerende discussies over financiering van het



onderwijs, wijst op het diepe doordringen van de oude waarden uit de vooroorlogse Nederlandse samenleving (Veenswijk, 1995; p. 84).

Naast de maatschappelijke en tijdelijke waardencomplexen, spelen bij de vorming van waarden in overheidsorganisaties eveneens de professionele waarden een rol die actoren meenemen vanuit hun eigen achtergrond. De beleidsterreinen die zijn verbonden met de verschillende departementale eenheden zijn allemaal min of meer specialistisch van aard. Ondanks diverse afslankingen en opheffingen van departementale eenheden door de tijd heen, kent elk departement toch zijn eigen dominante 'beroepsgroep'. Als er wordt uitgegaan van een situatie dat elke beroepsgroep gekenmerkt wordt door haar eigen professionele waarden, zullen die in departementen (afhankelijk van het typespecialisme) in meer of mindere mate doorklinken (Veenswijk, 1995; p. 84).

Mintzberg (Veenswijk, 1995; p. 84) wijst erop dat een essentieel onderdeel van de professionele bureaucratie betrekking heeft op de standaardisatie van kennis en vaardigheden. Professionals zouden 'de werkelijkheid' steeds volgens nauw omschreven categoriseringsprocessen indelen en reduceren tot herkenbare categorieën en gevallen. In de aanpak van problemen zouden zij in overeenstemming met hun professionele waarden steeds tot passende oplossingen en beleidsaanpakken komen. Dit betekent voor de Nederlandse departementen dat maatschappelijke problemen steeds afhankelijk van het type specialisme vertaald zullen worden in specifieke organisatie- en beleidsaanpak. De departementale professional herkent als het waren steeds het probleem in zijn eigen waardensysteem en zal dit probleem al naar gelang zijn cognitieve stijl vertalen in wetgeving, subsidieverlening, planning etcetera. Op deze wijze ontstaan er over de verschillende departementen in de loop der tijd diverse soorten beleidsstijlen en wetfamilies, die als een gesloten systeem in stand worden gehouden omdat zij door specialisten worden gereproduceerd dan wel gemodificeerd (Veenswijk, 1995; p. 84-85).

Waardenoriëntaties van departementen kunnen worden onderverdeeld in een aantal categorieën, namelijk; (1) identiteit, (2) omgeving, (3) samenwerking, (4) leiderschap en (5) ruimte. De keuzes voor deze categorieën worden hieronder toegelicht:

Identiteit omvat de eigenheid van een directie of organisatie die door de werknemers gezamenlijk of juist individueel worden gevormd. Identiteit bevat belangrijke informatie over de heersende cultuur.

De omgeving van een departement OCW bestaat uit de drie sectoren van onderwijs, cultuur en wetenschap. De sectoren bestaan weer uit allerlei organisaties die allemaal een eigen cultuur hebben. De gedachte is dat normen en waarden patronen ook sterk worden gevormd door de interactie met deze sectororganisaties. Daarnaast wordt de omgeving van OCW ook sterk bepaald door de politiek. De aantreding van nieuwe bewindslieden zorgt vaak voor een andere werkwijze, andere prioriteiten en zelfs andere regels over wat wel en niet mag of gewenst is in de organisatie.

Categorie samenwerking richt zich op de interne samenwerking binnen het departement. Hoe gaan de directies met elkaar om en welke communicatiepatronen worden er gebruikt. Deze kunnen de cultuur qua omgangsvormen goed in kaart brengen.

Daarnaast is de wijze waarop een directie of organisatie als geheel wordt aangestuurd sterk afhankelijk van de soort leiderschap. Deze bepaalt dan ook in grote mate de cultuur binnen een bepaalde directie of organisatie. Ten slotte kan de categorie ruimte aangeven in hoeverre de organisatiecultuur ook sterk beïnvloed wordt door onder andere het interieur van het gebouw van de organisatie. Een grote gezamenlijk kantine of juist hele kleine kantooruimten kunnen invloed hebben op de omgangsvormen en socialisatie tussen werknemers.

Hieronder worden de vijf concretiseringën toegelicht waarop de culturele analyse zich zal richten;

#### 1. Identiteit

Waardenoriëntaties met betrekking tot identiteit van de eigen organisatie komen in sterke mate overeen met het individualisme. Het gaat daarbij om de mate waarin actoren vinden dat organisatieleden gericht dienen te zijn - en ook feitelijk zijn - op het doel van de organisatie in de context van de maatschappelijke opdracht, dan wel op het eigen voordeel: eigenbelang. Hoewel tussen organisatieculturen een grote differentiatie kan bestaan in de mate waarin met gericht is op het collectief, geldt dit wellicht nog duidelijk voor samenlevingen als geheel.

In de cultuurtheorie worden collectivistisch ingestelde organisaties vaak gekoppeld aan 'sterke' culturen. In deze organisaties zoude collectivistische oriëntatie garant staan voor teamwork en het elkaar ondersteunen in moeilijke situaties (Veenswijk, 1995; p. 85).

#### 2. Omgeving

Waardenoriëntaties die betrekking hebben op de maatschappelijke context kunnen worden onderverdeeld in;

- Sectororiëntaties: waarden die samenhangen met de wijze waarop de eigen organisatie in deze maatschappelijke context dient te interveniëren
- Politieke oriëntaties: oriëntaties ten aanzien van de politieke context waarbinnen men functioneert.

Sectororiëntaties vormen de denkbeelden van organisatieleden over de wijze waarop het beleidsterrein, of de sector waarop men zich richt beïnvloed dient te worden. Er is al gesproken over beleidsstijlen en wetsfamilies. Deze vormen dan ook in feite de belichaming van de sturingsconceptie die binnen een bepaalde organisatie dominant aanwezig is. Deze oriëntatie hangt onlosmakelijk verbonden met de positie die men toekent aan de sector binnen de totale maatschappelijke context. Niet alleen onderscheiden de beleidsterreinen zich inhoudelijk van elkaar, ook in hun culturele karakter kunnen er verschillen zijn. De cultuur van een beleidsterrein is een belangrijke contingentiefactor voor een overheidsorganisatie. Ook hieraan ontleen overheidsorganisaties normen- en waardenpatronen (Veenswijk, 1995; p. 85-86).

Bij de politieke oriëntaties gaat enerzijds om de wijze waarop ambtenaren zich ten opzichte van de politiek positioneren. Waarbij men zich enerzijds ziet als een uitvoerder van politiek besluiten en zo ondersteuning verleent bij de totstandkoming en uitwerking van politieke voorstellen. Anderzijds is een positionering denkbaar waarbij ambtenaren zich betrekkelijk autonoom van de politiek plaatsen en vooral menen zelf richting te moeten geven aan de eigen activiteiten. Naast positionering gaat het ten tweede om de waardenoriëntaties die samenhangen met de politieke geladenheid van de eigen activiteiten. Vinden ambtenaren dat politieke kleur onderdeel dient te zijn van ambtelijke posities of dienen de eigen politieke opvattingen juist zoveel mogelijk buiten de deur gehouden te worden om zo optimale neutraliteit te kunnen garanderen (Veenswijk, 1995; p. 86)?

### 3. Samenwerking

Hierbij betreft het de beelden die actoren hanteren bij het vormgeven en het organiseren van hun onderlinge relaties. De essentie gaat om de denkbeelden van actoren over hoe zij met elkaar dienen om te gaan en in het bijzonder welke metaforen zij als inspiratiebron voor samenwerking hanteren. Er zijn allerlei mogelijkheden denkbaar van familieachtige oriëntaties tot samenwerkingrelaties die gedefinieerd worden in termen van 'win or lose'. Ook de visie die organisatieleden hebben op conflicten die zich kunnen voordoen, vormen belangrijke culturelementen. Overheidsorganisatie zouden niet zozeer gericht zijn op het vermijden van conflicten, maar deze vooral indirect en onderhuids proberen op te lossen. Samenwerkingsoriëntaties vormen voor de analyse van een overheidscultuur een belangrijke factor, omdat ook in de samenwerking belangrijke patronen van zingeving verankerd zijn (Veenswijk, 1995; p. 87).

### 4. Leiderschap

Leiderschap heeft zowel betrekking op de departementale leiding als op de politieke leiding van de beleidssector als geheel. De waarden die zich in een culturele constellatie ten aanzien van leiderschap ontwikkelen, hangen nauw samen met de gezagsstructuur die de leden als wenselijk ervaren. Het gaat daarbij om leiderschapsstijlen die als wenselijk en moreel juist worden ervaren. Binnen de literatuur is er een breed scala aan leiderschapsstijlen te typeren, van autoritair leiderschap tot typen die meer participatief of ondersteunend van aard zijn. Vaak hebben de leiderschapsstijlen van hoogste leidinggevend vaak een voorbeeldfunctie voor managementstijlen van andere leidinggevend. In het nabootsen van gedragsstijlen krijgen het eigen handelen zin en legitimiteit (Veenswijk, 1995; p. 87). Teneinde de leidinggevend te typeren kan gebruik worden gemaakt van de vijf kleurendrukken, van De Caluwè & Vermaak (2002; p. 44-49), over hoe dingen/ mensen zullen veranderen. Dit kan inzichten bieden in hoe wordt verondersteld dat de organisatieverandering zal kunnen plaatsvinden. De 'veranderaar' zal een bepaalde overtuiging hebben over hoe mensen kunnen veranderen en waarom mensen zouden willen veranderen.

### 5. Ruimte

Ruimteoriëntaties hebben betrekking op de mate van vrijheid of de perceptie van vrijheid in de eigen leefwereld. Bij overheidsorganisaties gaat het allereerst om de beleidsruimte: de distantie van de organisatie ten opzichte van de beleidssector. Het gaat om de mate waarin overheidsactoren al dan niet nauw verweven zijn en gemeenschappelijke opvattingen uitwisselen met actoren van de sectororganisaties. Daarnaast gaat het ook om de fysieke organisatorische ruimte: de mate waarin

actoren vinden dat elementen als hiërarchie en macht een vertaling dienen te vinden in de ruimtelijke indelingen van de organisatie (Veenswijk, 1995; p. 88).

### Niveau 3; culturele artefacten

In het voorgaande hoofdstuk is besproken dat culturele artefacten vooral bestaan uit zichtbare uitingsvormen van cultuur, zoals interactie- en communicatiepatronen, het gebruik van specifieke symbolen en daarmee verbonden taalcodes en mythen.

Een symbool kan worden beschouwd als een ding, handeling of woord dat refereert aan iets anders. Symbolen krijgen hun betekenis in een afspraak tussen actoren en hebben daardoor een meerduidige betekenis (Veenswijk, 1995; p. 65). Symbolen reguleren de zingevingspatronen in de samenwerking. Zij genereren door gebruik een zekere stabiliteit: doordat mensen iets met symbolen doen, ontstaat er een bepaald handelingspatroon dat gericht is op herhaling (Veenswijk, 1995; p. 65). Vaak worden symbolen bewust gecreëerd, met het doel een grotere mate van culturele integratie te bewerkstelligen. Als voorbeeld is er het logo, de huisstijl, de kledingvoorschriften, de architectuur etcetera. Symbolen hebben niet alleen een integrerende functie voor de interne organisatieleden, maar ook juist voor de externe. Herkenning is ook een belangrijk aspect (Veenswijk, 1995; p. 66).

Taalcodes zijn de meeste gebruikte tekens- en symbolenreeksen, door middel waarvan actoren hun werkelijkheid gestalte geven en zingevingskaders afstemmen. In de antropologie vormt taal, of een taaldomein de cognitieve begrenzing voor de ontwikkeling van betekenissen binnen een culturele constellatie. Actoren kunnen dus in de ontwikkeling van hun werkelijkheidsdefinities nooit buiten hun eigen taaldomein treden en voor zichzelf een ruimere realiteit creëren. In deze optiek kan een taaldomein het belangrijkste criterium zijn voor de afbakening van een cultureel systeem (Veenswijk, 1995; p. 66).

Taalcodes zijn, zoals eerder is genoemd, de meeste gebruikte tekens- en symbolenreeksen, door middel waarvan actoren hun werkelijkheid gestalte geven en zingevingskaders afstemmen. In de bestuurskundige literatuur wordt ook verwezen naar de eigenheid van ambtelijke taalcodes. Retoriek heeft een belangrijke functie in de vorming van overheidsbeleid en overheidssturing. Met name het gebruik van metaforen heeft een belangrijke invloed op de voortgang en inhoud van de dagelijkse gang van zaken in overheidsorganisaties. Problemen kunnen worden benadrukt of juist worden versluierd. Taal heeft daarom een grote invloed op het functioneren van de overheidsbureaucratie (Veenswijk, 1995; p. 66).

Mythen kunnen worden opgevat als verhalen die actoren communiceren en die al dan niet in relatie staan tot concrete gebeurtenissen die zich in de organisatie hebben voorgedaan (Veenswijk, 1995; p. 66). Mythen geven ook betekenis aan symbolen van een organisatie. Frissen (Veenswijk, 1995; p. 66) heeft vier mythen geconstrueerd die volgens hem ten grondslag liggen aan het functioneren van moderne overheidsorganisaties. Als eerste onderscheidt Frissen de mythe van de bestuurbaarheid van de samenleving. De politiek zou betekenis ontleenen aan een diepgewortelde overtuiging dat de samenleving kan worden veranderd, aangepast en bewaard door de Staat. De leden van overheidsorganisaties delen deze mythe en verschaft daardoor een zingevingskader aan het overheidsoptreden. In de optiek van Frissen moet zonder deze mythe veel van wat de overheid doet als zinloos worden beschouwd (Veenswijk, 1995; p. 66).

De tweede mythe die Frissen noemt is die van democratische legitimiteit van de Staat. De activiteiten van de Staat vormen de uitdrukking van de volkswil. De overheid stuurt de samenleving door haar democratische grondslag en daarmee stuurt zij dan ook zichzelf.

Verder wordt ook de mythe van rationele beheersing door mens en instituties genoemd. De bureaucratie vormt bij uitstek de materiele verwezenlijking van de idee van rationele beheersing. In de structuur en in het functioneren van bureaucratieën is de oriëntatie gericht op een rationele doelverwezenlijking via inzet van middelen. Dit om een adequate externe beheersing te realiseren.

Als laatste wordt de mythe van de macht beschreven. Machtsuitoefening door de overheid is een democratisch gelegitimeerde operatie, die vooral op de effectiviteit en efficiëntie wordt beoordeeld. Machtsverhoudingen spelen binnen een bureaucratie dan ook een belangrijke betekenisvormende rol (Veenswijk, 1995; p. 67).

Het niveau van artefacten kan worden onderverdeeld in (1) symbolen en (2) mythen.

Bij het gebruik van symbolen kan er worden gekeken naar de regelgeving achter het gebruik van het logo van het ministerie van OCW en de herkenning van het logo door derden. Ook de gehanteerde huisstijl van de organisatie kan zorgen voor een consequente weergave van de organisatie zowel intern als extern. Het bestaan van eventuele kledingvoorschriften of de keuze van kleding kan

informatie geven over de organisatiecultuur. Taal neemt daarnaast ook een zeer belangrijk plaats in als het gaat om het gebruik van ambtelijke taalcodes of retoriek in onder andere nota's en andere ambtelijke stukken. Daarnaast kan de taalvaardigheid van een ambtenaar ook worden opgevat als een vereiste competentie.

De categorie van mythen richt zich verhalen die de ronde doen binnen het ministerie van OCW. Niet de feiten, maar juist de betekenis van de verhalen kan beschouwd worden als de kracht van een mythe. Mythen kunnen fungeren als een waarschuwing of om een collega erop te wijzen dat bepaald gedrag niet gewenst zou zijn binnen het departement.

#### 1. Symbolen

Zoals al eerder is besproken wordt een symbool omschreven als 'iets' dat verwijst of staat voor iets anders. Symbolen stabiliseren zingevingspatronen, omdat een symbool bepaalde beelden en interpretaties bij de actoren oproepen die gemeenschappelijke waarde hebben. Voorbeelden van symbolen in een organisatie zijn onder andere, het gebruik van een logo, bepaalde kleding en architectuur. Ook de huisstijl van organisaties, zoals het briefpapier vervult een belangrijke symbolische functie en onderstreept daarmee de eenheid en uniformiteit van denkbeelden (Veenswijk, 1995; p. 89).

Ook taalcodes, als metaforen, afkortingen en specifiek woordgebruik kunnen worden opgevat als een specifiek soort symbolen van een organisatie. Hierbij moet ook gedacht worden aan het gebruik van retoriek in officiële nota's of ander ambtelijke stukken.

#### 2. Mythen

Mythen zijn verhalen die ambtenaren op elkaar overbrengen en die al dan niet in concrete relatie staan tot concrete gebeurtenissen die zich in de organisatie hebben voorgedaan. Kenmerkend voor mythen is dat hieraan grote betekenis wordt toegekend, terwijl de 'feiten' die daarbij worden overgedragen nooit kunnen worden geverifieerd (Veenswijk, 1995; p. 89).

De verdere uitwerking van de hiervoor beschreven waardeoriëntaties en culturele artefacten vindt plaatst aan de hand van het empirisch materiaal.

### **4.2 Onderzoeksontwerp en strategie**

Het theoretisch perspectief dat in de voorgaande hoofdstukken is besproken zal inzicht geven in de thematiek die wordt onderzocht en zal daarmee ook de aandacht van de onderzoeker richten op een afgebakend gedeelte dat van belang is in dit onderzoek. Hiermee wordt tevens getracht een relatie tussen de empirie en de theorie aan te tonen. Daarnaast vormt een theoretisch perspectief een leidraad voor een systematische verzameling van de empirie.

De thematiek van dit onderzoek richt zich op organisatieveranderprocessen en de departementale cultuur binnen het ministerie van OCW. In de voorgaande hoofdstukken is aandacht besteed aan begrippen als organisatieverandering, organisatiecultuur en culturele diepteniveaus. De departementale cultuur kan worden opgevat als een geheel van zingevingskaders dat zich in en rondom departementale organisaties ontwikkelt (Veenswijk, 1995; p. 73). Het concept culturele diepteniveaus dat voorkomt uit de theorie zal in dit hoofdstuk nader worden uitgewerkt om zodanig te kunnen worden gebruikt in de analyse. De huidige theorie is te generiek en te abstract om te gebruiken in de analyse. Er moet voorts een vertaalslag worden gemaakt van de theorie naar de operationalisatie.

Het theoretisch perspectief zal worden gebruikt als de bril waardoor de empirie op een systematische manier kan worden geanalyseerd. De theorie zal dan ook niet worden getoetst aan de hand van hypothesen. Deze studie berust op de verzameling van het onderzoeksmateriaal. Deze inductieve benadering, waarbij theorieën worden ontwikkeld na analyse van de gevonden data, wordt veelal gebruikt bij specifieke observaties (Babbie, 2001; p. 55). De keuze om een casestudy te gebruiken ter beantwoording van de gestelde onderzoeksvragen past hierin. Een casestudie is geschikt om actuele problemen te onderzoeken. Een casestudie is volgens Robson (2002; p.178); 'A strategy for doing research which involves an empirical investigation of a particular contemporary phenomenon within its real life context using multiple sources of evidence'.

De inductieve benadering en het gebruik van een casestudy behoren tot een flexibel onderzoeksontwerp, ook wel 'flexibel design' genoemd. Een design van een onderzoek kent vier elementen; doel, theorie, onderzoeksvraag, methoden en onderzoeksstrategie (Robson, 2002; 80-83).

De mate waarin deze elementen aanwezig zijn in het onderzoek en het tijdstip daarvan bepalen of het onderzoek een 'fixed' of 'flexibel' design kent. In een 'fixed' design is de theorie bij aanvang van het onderzoek al vastgelegd. Een 'flexibel' design kenmerkt zich doordat het onderzoek is ontstaan met een enkel probleem dat de onderzoeker graag zou willen begrijpen. Er worden geen vergelijkingen getrokken of causale verbanden gezocht, wat bij een 'fixed' design wel gebeurt. Bij een flexibel design kunnen vergelijkingen wel op een later moment in het onderzoek ontstaan (Robson, 2002; 163). Gezien de dynamiek van de verandertrajecten binnen het ministerie van OCW en de komende ontmanteling van directie DIALOOG (per 1 juli 2007) vereist dit onderzoek dan ook een bepaalde mate van flexibiliteit.

Er worden dan ook een aantal algemene vaardigheden van een onderzoeker verwacht bij het toepassen van een flexibel onderzoeksontwerp. Naast flexibiliteit en aanpassingsvermogen moet een onderzoeker in staat zijn, informatie te interpreteren in plaats van simpelweg te beschrijven. Zonder adequate kennis over de gang van zaken (theoretisch, beleidsmatig etcetera) kan een onderzoeker bepaalde tegenstrijdigheden en bewijzen wellicht over het hoofd zien. Daarbij komt wel kijken dat een onderzoeker open moet staan voor alle bevindingen en ook voor eventuele tegenstrijdigheden. Vooroordelen of bevooroordeeld zijn, ook wel 'bias' genoemd, kunnen negatief doorwerken in het onderzoek. Uiteraard is er een bepaalde mate van subjectiviteit vereist, de onderzoeker moet immers de gevonden data interpreteren en voorts analyseren. Daarbij kan het eventueel helpen als de gevonden data vaker en op verschillende momenten kritisch wordt bekeken (Robson, 2002; 168). Als stagiair/ projectmedewerker en dus onderdeel van directie DIALOOG, ben ik mij ervan bewust dat ik deel uit maak van de te onderzoeken casus. Mijn bevindingen en observaties zullen deel uit maken van de heersende cultuur binnen het departement. Daarentegen ben ik relatief pas een korte periode betrokken bij de organisatie en ben ik zelf nog in het proces om de organisatiecultuur tot mij te nemen. Ik ben er dan ook van overtuigd dat mijn observaties, bevindingen en interpretaties relatief vernieuwd van aard zullen zijn.

Ook de validiteit binnen een 'flexibel' design moet in de gaten worden gehouden. Validiteit kan worden omschreven als de mate waarin de empirie en de operationalisatie samen de theorie dekken. Wordt er wel gemeten, wat men beoogt te meten? De beschrijving van de gevonden data en de interpretatie daarvan bepalen de mate van validiteit in dit onderzoek. Door gebruik van meerdere databronnen, ook wel 'triangulatie' genoemd, kan de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek onderbouwd worden (Robson, 2002; 174). Verschillende databronnen als interviews, documentenanalyse participerende observaties en zelfs observaties met meerdere personen kan de betrouwbaarheid versterken. De verandertrajecten en programma's binnen het departement zullen via documentenanalyse worden uiteengezet. Daarnaast zullen enkele interviews met sleutelfiguren in de organisatieprocessen de gevonden data aanvullen. Zoals al eerder is vermeld ben ik zelf nauw betrokken bij programmadirectie DIALOOG. De empirie zal voorts ook beschreven worden vanuit participerende observaties. Ook interviews met collega-observatoren kunnen zorgen voor meer betrouwbaarheid.

#### **4.3 Methoden en technieken**

Interviews vormen een bron van onderzoeksgegevens in deze studie. Door middel van interviews verschaft de onderzoeker zich via de percepties van de respondenten toegang tot de denkbeelden en opvattingen die samen inzichten kunnen geven over de organisatiecultuur (Veenswijk, 1995; p. 93). De interviewtechniek die zal worden gehanteerd, kan worden gekarakteriseerd als half open, waarbij de vragen voor een deel geformuleerd zijn vanuit de theoretische aandachtsvelden. Daarnaast is het van belang dat er binnen het interview zoveel mogelijk ruimte gecreëerd wordt om door te kunnen vragen op elementen die de respondenten aanhalen. Naast het houden van half open interviews wordt er ook gebruik gemaakt van semi-gestructureerde vragenlijsten, waarbij de volgorde van de vragen niet van te voren zijn vastgesteld (Robson, 2002; p. 270). Daarnaast wordt er ook onderscheid gemaakt tussen de vragen en de desbetreffende respondent. Bij een respondent die bijvoorbeeld een directeursfunctie bekleedt zullen de vragen zich meer concentreren op aspecten die van toepassing zijn op zijn of haar functie. De half open interviews zullen voornamelijk worden gebruikt bij de respondenten die een hogere functie in de organisatie hebben, zoals een directeur of een secretaris-generaal. Gezien hun positie zullen zij de organisatiecultuur op een andere manier ervaren dan de medewerkers binnen een programmadirectie. De focus ligt dan ook meer op hun visie op veranderingsprocessen binnen het ministerie van OCW. De vragen zullen voorts een open karakter hebben, de respondent kan zelf zijn of haar antwoord geven. Er wordt ook geen gebruik gemaakt van meerkeuzevragen en er bestaat in dit geval dan ook geen juist of onjuist antwoord.

Voordelen van het afnemen van 'face-to-face' interviews zijn dat het een tamelijk flexibele manier is om informatie te verkrijgen. Als onderzoeker kun je inspelen op de antwoorden van een respondent. Zo kan de onderzoeker ingrijpen als een vraag verkeerd geïnterpreteerd wordt door een respondent. Bij eventuele onduidelijkheden aan weerskanten kan de onderzoeker meer uitleg geven of zelf om uitleg vragen. Voorts kan ook de non-verbale communicatie die een respondent uitstraalt helpen om zijn of haar antwoorden beter te interpreteren, denk hierbij ook aan de sfeer die men op dat moment kan voelen (Robson, 2002; p. 272-273).

Gezien de aard van de onderzoekstechniek dient een aantal interviewregels in acht genomen te worden. Daarbij dienen typische 'valkuilen' te worden vermeden, zoals het stellen van suggestieve vragen, in de rede vallen van de respondent of het in de mond leggen van antwoorden (Veenswijk, 1995; p. 93). De vragenlijsten moet zorgvuldig worden samengesteld. Zo mogen er geen 'double-barrelled' vragen worden gesteld. Dat wil zeggen dat de vraag maar op één manier kan worden geïnterpreteerd en dat er dus geen meerdere vragen in één vraag mogen worden geformuleerd. Het is tevens van belang dat de vragen die aan een respondent worden gesteld wel vragen zijn waar de respondent informatie over kan verschaffen. Een onderscheid maken op positie en functie in de organisatie is dus van belang (Robson, 2002; p. 245-246).

Een nadeel van het afnemen van interviews is dat het enorm veel tijd in beslag neemt in vergelijking tot het verrichten van documentanalyses of een observatie. De gehanteerde vragenlijst zal worden opgenomen in Bijlage 1. Om de anonimiteit van de respondenten en hun uitspraken te garanderen zijn de uitwerkingen van de interviews in een apart katern 'Vertrouwelijk Document' opgenomen.

De keuze van de respondenten is afhankelijk geweest van de betrokkenheid bij programmadirectie DIALOOG. De personele bezetting van DIALOOG zijn benaderd voor interviews; de directeur, programmasecretaris, assistent programmasecretaris, projectleider en de projectmedewerkers. Daarnaast is ook de Secretaris-Generaal (SG) van het ministerie van OCW benaderd voor een interview.

De belangrijkste onderwerpen van de interviews zijn:

- eigen werkzaamheden en ervaringen
- organisatieverandering
- leiderschap
- besluitvorming
- contacten met de omgeving (sectororganisaties)
- interne communicatie

#### Inhoudelijke documentenanalyse

Naast het gebruik van interviews vormt het verrichten van een inhoudelijke documentenanalyse ook een belangrijke techniek in dit onderzoek. Documenten die door leden van de organisatie zijn geproduceerd, kunnen worden opgevat als 'producten' die in een specifiek cultuur zijn voortgebracht. Zij vormen niet alleen belangrijke culturele artefacten, maar verschaffen ook toegang tot opvattingen en denkbeelden die in de organisatie gelden en in de taal zijn weergegeven (Veenswijk, 1995; p. 95). Het gaat hierbij om officiële documenten, als nota's, beleidsdocumenten en rapportages over de verandertrajecten, maar ook om documenten die geschreven zijn met het oog op eigen gebruik, zoals notulen, memo's en begeleidende brieven.

Het grootste voordeel van het verrichten van een inhoudelijke documentenanalyse is dat de onderzoeker niet afhankelijk is van tijd. Wanneer de benodigde documenten zijn gevonden, kan de onderzoeker zelf bepalen wanneer deze te analyseren. Bij het afnemen van interviews is de onderzoeker tamelijk afhankelijk van het tijdschema van de respondent.

#### Observaties

Observaties vormen de belangrijkste bron van informatie in deze studie. Bij observaties gaat het om min of meer gestructureerde waarnemingen van de onderzoeker. Het gaat hierbij dan ook om het in kaart brengen van de culturele artefacten die zich aan de oppervlakte van de culturele werkelijkheid voordoen, kortom de symbolen en mythen (Veenswijk, 1995; p. 94). In deze studie staat participerende observatie centraal en vormt dan ook het hart van dit onderzoek. Het gaat hierbij om het observeren van de totale omgeving van de casus, terwijl tegelijkertijd de onderzoeker deel uitmaakt van dezelfde omgeving (Robson, 2002; p. 314-317). Door het gebruik van triangulatie worden de waarnemen voorts gevalideerd.

Als stagiair en later projectmedewerker binnen programmadirectie DIALOOG heb ik gedurende een periode van anderhalf jaar de organisatie kunnen observeren op het gebied van; het functioneren van

DIALOOG, de hindernissen en succesfactoren van het functioneren van DIALOOG en de organisatiecultuur in relatie tot DIALOOG.

Er is geen keuze gemaakt voor verschillende specifieke situaties ter observaties. Alle situaties als de informele bijeenkomsten als de lunch, formeler vergaderingen en werkrountines zijn opgenomen in dit onderzoek. Vergaderingen zijn belangrijke observatiemomenten omdat zij een belangrijk onderdeel vormen van de 'gang van zaken' en kunnen daarom ook gegevens verschaffen over de onderlinge interactiepatronen. Dagelijkse werkrountines verschaffen daarentegen weer gegevens over de realiteit van de organisatie, zoals die zich steeds voltrekt. Ook de informele bijeenkomsten zijn van belang, omdat hierin opvattingen, emoties en denkbeelden worden uitgewisseld, zonde dat dit een voorgestructureerd karakter heeft (Veenswijk, 1995; p. 94).

- Globaal genomen worden de volgende elementen aan observatie ondernomen:
- regulier werkoverleg binnen de directie;
- stafvergaderingen (afdelingsniveau, directieniveau en management-niveau);
- Informele bijeenkomsten, zoals de lunch, directie-uitjes en wandelgesprekken;
- Fysieke cultuurelementen, zoals het gebouw, inrichting, kamerindeling, kleding;
- Logo's, huisstijl.

#### 4.4 Operationalisering

De centrale vraag van deze thesis richt zich op het veranderproces de Kanteling en de organisatiecultuur binnen het ministerie van OCW. Met andere woorden: *Hoe verloopt het organisatieveranderproces, in het bijzonder de cultuurverandering, binnen het ministerie van OCW naar een themagewijze structuur. Welke knelpunten en kansen doen zich hierbij voor en hoe kan dit veranderproces verklaard worden?*

Om het veranderproces te analyseren wordt er ingezoomd op de organisatiecultuur van het ministerie van OCW. Daarbij wordt geïnventariseerd, door middel van een casus, welke kansen en knelpunten zich voordoen in het veranderproces op het gebied van cultuur. De eventuele leerpunten die daaruit voortvloeien dienen als aanbeveling bij het invoeren van themadirecties.

Het veranderproces de Kanteling is een drastische wijziging van de organisatiestructuur van het ministerie van OCW. Naast een ingrijpende structuurverandering heeft de Kanteling ook invloed op de organisatiecultuur. Een themagerichte organisatie vraagt om mee flexibiliteit van de werknemers, andere communicatiepatronen en is ontstaan uit een bepaalde visie over hoe een departement zou moeten fungeren om de kloof tussen de overheid en de samenleving te verkleinen. De veronderstelling is dat een departement die kan inspelen op de signalen vanuit de samenleving, beter passend beleid zal maken. Deze visie zal dan ook de organisatiecultuur beïnvloeden. Men kan zich dan afvragen in hoeverre er aandacht is besteed aan het culturele aspect binnen een verandertraject als de Kanteling. Er kunnen namelijk cultuurspanningen ontstaan als de waarden die leidinggevend van belang achten, verschillen van de waarden die gelden op de werkvloer.

In deze studie worden er in totaal zeven cultuuraspecten geformuleerd op de niveaus van waardenoriëntaties en culturele artefacten. Deze cultuuraspecten moeten voorts meetbaar worden gemaakt, zodat ze kunnen worden gebruikt als analysemodel bij het bestuderen van de organisatiecultuur binnen het ministerie van OCW.

##### 1. Identiteit

Binnen aspect identiteit kan er een onderscheid worden gemaakt tussen het individualisme en het collectief. Het individualisme wordt gekenmerkt door eigen belang. Binnen een directie kan er sprake zijn van weinig teamwork en kan dan worden vergeleken met een knikkerzak vol losse knikkers. Het collectief kan naast teamwork, ook gezien worden als een gemeenschap waarin men kan worden teruggeroepen door de eigen collega's als men buiten de gemeenschappelijke waarden treedt.

##### 2. Omgeving

Hierbij kan men onderscheid maken tussen sector oriëntaties en de politieke oriëntaties. De omgeving van maatschappelijke organisaties en instellingen ademt vaak ook een specifieke cultuur. De contacten tussen een themadirectie en het maatschappelijk veld staan hier centraal. Wordt een themadirectie die nauw betrokken is bij maatschappelijke organisaties gezien als 'de regelgever en geldschieter' of wordt er een andere type van samenwerkingsverband aangegaan?

Binnen de politieke oriëntaties kan worden gekeken naar de positie tussen de ambtenaren en de politiek. Hierbij staat dan ook de eventuele autonomie van de ambtenaren centraal. Daarnaast zijn ook de politieke opvattingen of te wel 'de kleur' van de ambtenaren van belang en hoe deze in relatie tot de politiek staan.

### 3. Samenwerking

Dit aspect gaat over de omgangsvormen, onderlinge relaties tussen de medewerkers en de gehanteerde communicatiestructuur.

Welke mate van samenwerking is er op het gebied van beleidsvorming. Medewerkers kunnen met elkaar omgaan als een grote familie, die een collectief doel dienen. De manier waarop eventuele conflicten worden opgelost kan hier een signaal van zijn. Er zou tevens sprake kunnen zijn van een sfeer waarin medewerkers elkaar meer als concurrenten beschouwen dan als collega's die een gemeenschappelijk doel nastreven. Het aantal gereguleerde overlegpatronen en de informele overlegstructuren tussen medewerkers en tussen directies kunnen voorts de samenwerking typeren.

### 4. Leiderschap

Er zijn een aantal leiderschapsstijlen te onderscheiden. De politieke en departementale leiding hebben een voorbeeldfunctie te vervullen ten aanzien van het functioneren van het departement. Bij een organisatieveranderproces zouden deze leidinggevenden dan ook een bepaalde overtuiging moeten hebben over hoe mensen kunnen veranderen en waarom mensen zouden willen veranderen. De stijl van leiderschap heeft daarnaast ook een grote invloed op de werksfeer binnen een directie of afdeling. Het oplossen van conflicten en de wijze waarop een leidinggevende zowel formeel als informeel omgaat met zijn medewerkers heeft een grote invloed op de werksfeer.

### 5. Ruimte

De betrokkenheid of distantie tussen het departement ten opzichte van de beleidssector staat in dit aspect deels centraal. Het gaat dan over de afstand, of kloof tussen beleidsvorming en de organisaties die het beleid moeten uitvoeren. Is er sprake van een ivoren toren of hebben de medewerkers in een themadirectie voldoende voelsprietten om de signalen vanuit de samenleving op te vangen. In hoeverre worden er opvattingen uitgewisseld tussen de overheidsactoren en de actoren vanuit de sectororganisaties?

Ten tweede staat ook de fysieke ruimte van de organisatie centraal. Het gebouw van de organisatie, de indeling van de kamers en het interieur kan onder andere de interne communicatie en socialisatie tussen de afdelingen bevorderen of juist tegengaan.

### 6. Symbolen

Symbolen in de organisatie bestaan uit onder andere het logo van de organisatie. Het ontwerp daarvan en de regelgeving omtrent het gebruik van het logo. Daarnaast vervullen kledingvoorschriften die in de organisatie gelden en de huisstijl een symbolische waarde. De huisstijl van de organisatie kan men opvatten als onder andere het gebruik van een bepaalde lettertype, het briefpapier, visitekaartjes, enveloppen en e-mails. Vaak beschikt een departement over een afdeling communicatie, die zich voornamelijk bezighoudt met de huisstijl van de organisatie. De huisstijl kan daarom ook gezien worden als de visuele identiteit van de organisatie. Ook taal behoort tot de categorie symbolen. Hier gaat het om specifiek woordgebruik, vakjargon, afkortingen en het gebruik van retoriek in onder andere ambtelijke stukken als nota's. Officiële ambtelijke stukken bevatten vaak veel retoriek. De kunst van het schrijven kan de helderheid en doelgerichtheid van een nota bevorderen. Dit kan dan ook gezien worden als een verplichte competentie van een ambtenaar, die ook bepalend is voor de organisatiecultuur.

### 7. Mythen

Mythen kunnen worden gezien als verhalen die betekenisvol zijn voor de medewerkers, maar waarvan de feiten niet helemaal te verifiëren zijn. Dit aspect kan dan ook opgevat worden als roddels, die vaak over en weer worden verteld en elke keer worden aangepast of worden veranderd. De kracht van een mythe ligt dan ook in de betekenis van het verhaal en niet in de



historiciteit van het verhaal. Een mythe kan voorts een waarschuwend karakter hebben en daardoor ook waarden omvatten over wat wel en niet gewenst geacht wordt binnen het departement.

In het volgende deel worden de empirische resultaten besproken. Hoofdstuk vijf zal beginnen met een overzicht van alle reeds afgesloten veranderprocessen binnen het ministerie van OCW. De focus ligt hierbij op de eventuele veranderingen op het gebied van de organisatiecultuur van het departement. Hoofdstuk zes zal ingegaan op het veranderproces naar een themagewijze structuur en programmadirectie DIALOOG. De interpretatie van het totale onderzoeksmateriaal in het derde deel van deze studie verder worden uitgewerkt.

## **DEEL II**

# **Departementale Praktijk van het Ministerie van OCW**

## **Hoofdstuk 5                    Departementale veranderprocessen periode 1990 - 2005**

*In dit hoofdstuk wordt getracht een overzicht te verschaffen van de reeds afgesloten reorganisatie- en verandertrajecten in de periode van 1990 tot en met 2005. De huidige departementale cultuur kan beter begrepen worden als duidelijk wordt welke veranderprocessen het ministerie van OCW door de jaren heen heeft doorlopen. Bij het beschrijven van deze veranderprocessen ligt de nadruk voornamelijk op de veranderingen op het gebied van de organisatiecultuur. In de eerste paragraaf wordt de reorganisatie van 1991-1992 besproken. Dit betrof echter voornamelijk een wijziging in de organisatiestructuur. In de tweede en derde paragraaf zal worden ingaan op verandertraject 'de Kwaliteitsslag' dat als doel had de interne gang van zaken binnen het departement te verbeteren. Paragraaf vier en vijf zal afsluiten met de intrede van een nieuw verandertraject, genaamd 'Apollo', die voornamelijk constateerde dat de bedrijfscultuur van het departement moest worden verbeterd. Relevante uitspraken van respondenten worden voorts in de vorm van citaten gepresenteerd.*

### **5.1        Reorganisatie Ministerie van Onderwijs & Wetenschappen 1991-1992**

Door interne en externe factoren ontstond in de afgelopen jaren een steeds grotere ontevredenheid met het functioneren van de gehele departementale structuur. Intern bestonden er afstemmingsproblemen, problemen met verkokering, de verdeling van verantwoordelijkheden was onduidelijk en de aandacht voor uitvoering was gering. In extern opzicht was er een wijziging noodzakelijk op het gebied van de bestuurlijke relaties en verantwoordelijkheden tussen de centrale overheid en de onderwijsinstellingen. Het departement zou daardoor op een andere manier moeten optreden in de richting van het veld. Verder moest de autonomie van de onderwijsinstellingen worden vergroot en werd integrale beleidsvoorbereiding en uitvoering belangrijk geacht.

Het organisatiestreven, dat in het regeerakkoord van 1989 (kabinet Lubbers-Kok) werd aangekondigd, paste bovendien ook in de maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. De roep om een efficiëntere en effectievere overheid groeide en tal van overheidstaken waren niet meer zo vanzelfsprekend als dat zij ooit waren. Het toekomstbeeld van Onderwijs en Wetenschappen was een kleiner en doelmatiger functionerende centrale overheid (Kickert, 1993; p. 159).

Het reorganisatieproces begon in 1990 met een doorlichting van het ministerie door een projectgroep. De verkokering van onderwijsbeleid werd als een belangrijk probleem genoemd. Daarnaast werd er ook een scheiding tussen beleid en uitvoering aanbevolen (Kickert, 2002; p. 107).

In de probleemanalyse van deze doorlichting werden er een aantal tekortkomingen van de oude O&W structuur (bijlage 2) geconstateerd. Deze worden in Kickert (1993; p. 160) kort weergegeven als:

- Onvoldoende aansluiting tussen het onderwijs- en wetenschapsbeleid en veranderingen in de samenleving en in de rol van de overheid;
- Onvoldoende aansluiting tussen onderdelen van het ministerie en de politiek-maatschappelijke omgeving;

- Onvoldoende aandacht van het management voor effectiviteit en efficiëntie van de beleidsuitvoering;
- Onvoldoende duidelijkheid over verantwoordelijkheden voor de integrale afweging van beleidsaspecten;
- Overbelasting van de departementale top als gevolg vergaande scheiding van verantwoordelijkheden en onvoldoende sturings- en coördinatie-instrumenten;
- Onvoldoende onderscheidt tussen de taken van de politieke en ambtelijke leiding;
- te veel differentiatie en onvoldoende intergratie als gevolg van de departementale structuur en werkwijze.

### Verkokering

Het ministerie van O&W was een schoolvoorbeeld van een verkokerd departement. Tussen de directoraten-generaal Basisonderwijs, Voortgezet Onderwijs en Hoger Onderwijs bestond nauwelijks samenwerking. Ook binnen directoraten ontbrak het vaak aan samenwerking tussen de directies. Het bestaan van een rijk van afzonderlijke eilanden binnen het ministerie was een groot probleem, omdat de afzonderlijke beleidsterreinen in de praktijk van onderwijs wel degelijk met elkaar te maken hadden. Elk kind stoomt normaliter door vanuit het basisonderwijs, naar het voortgezet onderwijs en verder (Kickert, 2002; p. 115).

De verkokering van het ministerie vertoonde allerlei verschijningsvormen. Communicatie en samenwerking tussen directoraten-generaal bij de voorbereiding van beleid waren moeizaam. Het halen van medeparafen op beleidsnota's uit een ander directoraat was zeer moeilijk. De directeuren-generaal hielden zich alleen maar bezig met hun eigen terrein. In de wekelijkse bijeenkomsten van de departementsraad stelden de directeuren-generaal zich ook weinig proactief op. Beleidsoverstijgende discussies waren er wel, maar er werden geen praktische consequenties aan verbonden. Verder ontbrak in het departement een sterk leidinggevend figuur die samenhang en samenwerking kon afdwingen (Kickert, 2002; p. 115-117).

Een andere teken van verkokering was dat vele directeuren hun collega's uit andere directoraten niet eens kenden. Het aantal directeuren was dan ook tamelijk hoog voor de reorganisatie (12 directies bij Hoger Onderwijs, 8 directies bij Voortgezet Onderwijs, 6 directies bij Basisonderwijs, 6 directies bij Wetenschapsbeleid, 2 directies bij Diensten en Inspectie en 7 centrale directies).

Sommige werknemers vonden ook dat het gebouw aan de Europaweg in Zoetermeer verkokering in de hand werkte. Het kantorencomplex was namelijk onderverdeeld in verschillende gebouwen met elk een eigen ingang. Om de herkenbaarheid te benadrukken had zelfs elk gebouw een andere kleur vloerbedekking. De directoraten-generaal waren gehuisvest in aparte gebouwen die slechts via loopbruggen in onderlinge verbinding stonden (Kickert, 2002; p. 116).

Daarnaast werd er ook gewezen op de achterliggende cultuur van leraren en onderwijskundigen. Leraren zijn namelijk de baas in hun eigen klaslokaal. Die professionele autonomie van onderwijzers zou de achtergrond kunnen zijn van het afzonderlijk en autonoom optreden van ambtenaren op het ministerie. Het ministerie van O&W bestond uit verschillende kokers met verschillende belangen, doelen, waarden en culturen. Het bestaan van deze verschillende kokers is in belangrijke mate het gevolg van de externe relaties met de maatschappelijke beleidssectoren. Binnen sector onderwijs bestonden afzonderlijke onderwijssectoren met eigen overleg- en adviesorganen. Er bestond nauwelijks samenwerking. Het ministerie was een afspiegeling van de samenleving, namelijk het verkokerde onderwijsveld (Kickert, 2002; p. 116-117).

### Uitvoering van bekostiging

Het ministerie van O&W was berucht om de stelselmatige begrotingsoverschrijdingen. Een belangrijke doelstelling van de reorganisatie was dan ook het verbeteren van de uitvoering van de bekostiging van scholen. Het ministerie had een aantal slechte ervaringen opgedaan met de invoering en uitvoering van nieuwe financieringssystemen. Studiefinanciering is één van de belangrijke voorbeelden hiervan.

Er ontstond in 1987, bij de invoering van de nieuwe Wet op de studiefinanciering, heftige politieke commotie. De invoering van het nieuwe systeem zou een chaos zijn. Duizenden studenten kregen een verkeerde beurs, kregen het te laat of kregen ten onrechte helemaal geen beurs. De kern van het probleem was dat het ministerie volledig geconcentreerd was op de beleidsvoorbereiding en geen acht had geslagen op de problemen rond invoering en uitvoering van het nieuwe beleid. Herhaaldelijke waarschuwingen vanuit Groningen waren genegeerd, wat uiteindelijk leidde tot een ingrijpende reorganisatie van de Groningse dienst, herbenoemt tot Informatiseringsbank. In 1994 werd de verzelfstandiging geformaliseerd door de oprichting van het zelfstandig bestuursorgaan in

Informatie Beheer Groep (IBG) (Kickert, 2002; p. 117-119). Een andere verzelfstandiging betrof de bekostiging van scholen, de oprichting van de Centrale Financiën Instellingen (CFI) (Kickert, 2002; 120-121).

### Departementale cultuur

Als gevolg van de verkokering was er een ambtelijke vechtcultuur ontstaan die in de bezuinigingsperiode werd versterkt. De verschillende directoraten-generaal, als afzonderlijke eilanden, communiceerden nauwelijks met elkaar. Soms was hiervan zelfs sprake tussen de afzonderlijke directies binnen één en hetzelfde directoraat-generaal. Er heerste een sfeer dat men niet met elkaar bemoeiden. Dit non-interventiegedrag was de veiligste verdediging van het eigen beleidsterrein. Niemand bemoeide met elkaar. De permanente dreiging van nieuwe bezuinigingen versterkte de verkokerde eilandencultuur. Bemoeienis van buiten werd gezien als een bedreiging, want het zou vast extra geld kosten en ten laste worden gebracht van het reeds krappe eigen budget. Verder ontbrak het de organisatie aan een sterke, centrale, leidinggevende figuur.

Tijdens officiële vergaderingen deden de aanwezige topambtenaren slechte enkele strategische uitspraken die hun eigenbelang nooit schaadden. Onder de oppervlakte van beschaafde taal en omgangsvormen speelden zich de verholde werkelijke conflicten af. Er werden regelrecht complotten gesmeed om zelf bezuinigingen te ontlopen door deze naar andere beleidsterreinen door te schuiven. De sterke directeuren-generaal gaven hun medewerkers het slechte voorbeeld. Met de komst van de nieuwe secretaris-generaal Meijerink, die een voorstander was van samenwerken in teamverband, moest hier een einde aankomen. Om te beginnen moest het in de collegiaal functionerende Bestuursraad voorbij zijn met het vechtgedrag van topambtenaren.

Cultuurverandering heeft ook expliciet op de agenda gestaan na de reorganisatie. Er werd een portefeuille opgericht en ondergebracht bij een bestuursraadslid. Voorts werden er trainingen voor het personeel georganiseerd, die volgens velen niet mochten baten.

### Plan van aanpak

In begin 1991 werd er een plan van aanpak opgesteld voor de reorganisatie van het departement. De doelstellingen van de reorganisatie van O&W komen overeen met de tekortkomingen die in de probleemanalyse van projectgroep 'Doorlichting' naar voren waren gekomen.

Om de verkokering van het onderwijsbeleid tegen te gaan werd voorgesteld om de integrale beleidsvoorbereiding te verbeteren. De traditionele kokers, de directoraten-generaal, zouden moeten worden opgeheven. Voortaan zou de ambtelijke top bestaan uit een collegiaal samenwerkende bestuursraad, bestaande uit de secretaris-generaal en directeuren-generaal. De laatsten zouden niet langer een eigen organisatie bezitten, geen plaatsvervangend directeur-generaal en geen eigen stafbureau. De bestuursraad zou gezamenlijk worden ondersteund door een stafbureau en een eenheid voor strategisch beleid (Kickert, 2002; p. 109).

Ook het aantal directies zou worden teruggebracht. Er kwamen velddirecties voor beleidssectoren, aspectdirectie en een horizonsdirectie. Daarnaast werden enige stafdirecties voorzien. De directeuren zouden voortaan integrale managementverantwoordelijkheden dragen voor hun beleid en beheer.

Om de uitvoering te verbeteren werd een scheiding tussen beleid en uitvoering aangebracht. Daar waren al goede ervaringen mee, met de reeds ingevoerde verzelfstandiging van de uitvoerende dienst Studiefinanciering naar de Informatiseringsbank (later de Informatie Beheer Groep (IBG)). Op dezelfde wijze werd ook de bekostiging van scholen in diverse onderwijssectoren gebundeld en verzelfstandigd in de dienst Centrale Financiën Instellingen (CFI). Verder was er ook een verzelfstandiging van de Onderwijsinspectie (Kickert, 2002; p. 109).

### Evaluatiefase

De twee belangrijkste ontwerpkeuzen van de gehele reorganisatie waren de organisatorische scheiding van beleids- en uitvoeringsprocessen en de aparte vormgeving van de strategische en integrerende beleidsfunctie. De meest ingrijpende verandering was het verdwijnen van de verschillende Directoraten-generaal (Kickert, 1993; p. 160).

De nieuwe O&W structuur (zie bijlage 3) bestond voorts uit drie niveaus:

1. Een bestuursraad op strategisch topniveau (een uitvloeisel van de tweede ontwerpkeuze);
2. een aantal ondersteunende, aspect- en velddirecties;
3. enkele zelfstandige organisaties op uitvoerend niveau;

De implementatiefase startte september 1991. Iedere medewerker ontving een brief met een informatie over de nieuwe positie in de plaatsingsprocedure. De reorganisatie werd per januari 1992 gehaald en is daarmee ook formeel beëindigd (Kickert, 2002; 112-113).

Ambtenaren die al meer dan twintig jaar werkzaam zijn in het departement herinneren de reorganisatie van 1991-1992 als een enorme verandering.

*“De grootste klapper was in mijn ogen de reorganisatie van 1991. Vooral CFI moest vechten voor hun plek, beleidsmedewerkers keken namelijk erg op hen neer. Zij zijn toen verzelfstandigd. De reorganisatie van 1991 was een echte volksverhuizing, veel functies zijn toen gewijzigd. Daarna kregen wij te maken met enorm veel cultuurprojecten.”*

Eind 1992 werd een evaluatie van het functioneren van de departementale leiding gehouden. Globaal gezien was de invoering van de bestuursraad een verbetering. De bestuursraad bestaande uit de secretaris-generaal, drie directoraten-generaal en een plaatsvervangend secretaris-generaal verantwoordelijk voor het voorbereiden en uitvoeren van ministerieel beleid. Naast het coördineren van beleidsvoorstellen hielden zij ook toezicht op de kwaliteit en het functioneren van het ministerie (Kickert, 1993; 161).

Uit het praktisch functioneren van de bestuursraad was gebleken dat de agendaplanning onvoldoende was. Men hoopt deze planning te verbeteren met de ingestelde jaarlijkse ‘Departementsbrief’. Hierin worden de beleidsprioriteiten, de coördinatiemechanismen en de kaders voor inzet van mensen en middelen beschreven (Kickert, 1993; p. 161-162). Voorts verliep de relatie tussen de bestuursraad en de politieke top van O&W moeizaam. Formeel hebben bewindspersonen het primaat. De politieke top moet de hoofdlijnen van het beleid bepalen. Daar vindt de finale besluitvorming plaats. De bestuursraad moest in essentie de regie voeren, zorgdragen voor contra-expertise en voor het afgeven van signalen. Het bleek voor te komen dat bewindspersonen vaak om de bestuursraad heen direct contact hadden met ambtenaren, met name in de beginfase van gedachtevorming over nieuw beleid (Kickert, 2002; p. 113).

De directeuren nemen nogal een afwachtende houding in ten opzichte van de bestuursraad, maar waren wel zelfstandiger geworden. De Bestuursraad kwam echter nog weinig toe aan strategie en integraal beleid. Voorts werd de communicatie tussen directeuren en bestuursraad verbeterd door een wekelijks beleidsoverleg in te stellen waarin beide groepen elkaar vrijdagmiddag na het overleg van de bestuursraad zouden ontmoeten (Kickert, 2002; p. 113).

Het gevaar dat de sterke verkokering in de O&W structuur zou terugkeren was enorm. De kans bestond dat de bestuursraadleden zich als directoraten-generaal, in de oude vorm, zouden gaan gedragen en weer enorm verbonden zouden raken met de directies waar zij formeel verantwoordelijk voor waren. Om dit te voorkomen werden er wel een aantal maatregelen overwogen:

- het verdwijnen van een 1-op-1 relatie van projecten met directies waar de Bestuursraadleden hiërarchische verantwoordelijkheid voor hebben;
- het creëren van duo-verantwoordelijkheden binnen de Bestuursraad. Op deze wijze ontstaat er veel minder snel die 1-op-1 relatie;
- het rouleren van portefeuilles binnen de Bestuursraad, maar dit is echter nog onzeker. Het zou wellicht een idee zijn dat de leden van de Bestuursraad op lange termijn, in plaats van directies en uitvoerende organen, projecten krijgen toegewezen. Dit zal de onthechting nog sterker bevorderen (Kickert, 1993; 163)

Voorts bestaat de mogelijkheid om in de toekomst niet meer alle stukken door de bestuursraad te laten passeren. Specifieke stukken zullen dan van directies direct naar de politieke top worden geleid. De directeuren zullen echter niet volledig autonoom zijn het bepalen van de stukken waarvoor dat geldt (Kickert, 1993; p. 163)

#### Herijking Bestuursraad 1996

In 1996 werden toch weer een aantal veranderingen op de reorganisatie van 1991-1992 aangebracht. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de bestuursraad en directeuren werd duidelijker vastgesteld. Het was in de voorgaande jaren toch nog steeds onduidelijk wie waarvoor verantwoordelijk was.

Hoewel de noodzaak van integraal beleid en collegiale samenwerking nog wel werd onderschreven, toch werd er nadrukkelijk afstand genomen van 'collectieve verantwoordelijkheid' van de bestuursraad. Er werd nu gesproken over 'integrerende verantwoordelijkheid'. De secretaris-generaal zou voortaan eindverantwoordelijk zijn en de directeuren-generaal zouden aanspreekbaar zijn op 'hun' beleidsterreinen en 'hun' directies. Ook de automatische roulatie, die verkokering zou tegengaan, van portefeuilles verviel.

De integrale managementverantwoordelijkheid van directeuren bleef staan, maar ze waren voortaan expliciet hiërarchisch ondergeschikt aan hun directeur-generaal en de secretaris-generaal. De persoonlijke ondersteuning van Bestuursraadleden, die voorheen zo nadrukkelijk was afgeschaft om de verkokering tegen te gaan, werd hersteld, zij het wel in bescheiden mate.

De directoraten-generaal werden niet in ere hersteld. De 'herijking' was weliswaar 'niet terug bij af', maar wel een stap terug. In de regeling van deze 'herijking' werd veel aandacht besteed aan de herziening van de bestaande mandaatregeling. Er werd zo ook vermeld wie wat mocht ondertekenen en wie wat moest en mocht paraferen (Kickert, 2002; p. 174-175).

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op een statement van de bestuursraad waarmee een nieuw verandertraject, genaamd de 'Kwaliteitsslag' zijn intrede maakte.

## **5.2 Statement Bestuursraad over de Kwaliteitsslag**

Het document 'Van top 70 naar top 30' is een statement van de bestuursraad uit 2002, waarmee een veranderproces, genaamd de 'Kwaliteitsslag' (KOCW) binnen het ministerie van OCW vorm en inhoud moest krijgen. Het statement stond voor de gekozen koers en richting, waarin duidelijk werd hoe het 'denken' nu kon worden omgezet in 'doen'. In deze notitie ligt het accent op de interne gang van zaken en komt de 'buitenwereld' maar beperkt aan bod. De samenleving is op het gebied van onderwijs, cultuur en wetenschap altijd sterk in beweging. Die bewegingen vragen dan ook om een andere rol van het departement. De bestuursraad was van mening dat die andere rol alleen maar vorm kon krijgen, als iedere OCW'er weet wat er van hem of haar verwacht wordt binnen het departement. Het is van belang om heldere afspraken te maken over ieders rol en verantwoordelijkheid (Ministerie van OCW, 2002).

Het ministerie van OCW stond voor een fundamentele verandering van haar rol. Project Sprong heeft daar een aanzet en fundament voor gelegd. De Kwaliteitsslag zou inspelen op de wijzigende verhoudingen tussen overheid en samenleving. Een verhouding die zich laat begrijpen in de trits van richting, ruimte, rekenschap en resultaat. In deze visie werd gekozen voor een overheid die richting geeft, de gewenste kwaliteit formuleert, het niveau van voorzieningen markeert en waar nodig normatieve uitspraken doet. Om vervolgens ruimte te creëren voor de samenleving om de eigen verantwoordelijkheid te nemen. Deze visie had gevolgen voor de positionering en de werkwijze van het ministerie. De inrichting en instandhouding van stelsels moest meer in het perspectief staan van innovatie. Het dienen en bedienen van de samenleving en de mensen daarin op het gebied van leren, kennis en cultuur, stond centraal voor het handelen. Dit veronderstelde dan ook een andere type interventies, een andere omgang, een andere mentaliteit en professionaliteit. Wat zich buiten afspeelde moest met binnen verbonden worden (Ministerie van OCW, 2002).

Om het departement in staat te stellen in te spelen op de gewenste verandering en om OCW te positioneren als aantrekkelijke werkgever was ook een nieuw HRM beleid noodzakelijk. Op die manier zou naast inhoudelijke kennis ook andere competenties als projectmatig werken, leiderschap en integrale beleidsimplementatie steeds belangrijker worden. Ook het beleid te aanzien van werving, loopbaanbegeleiding en mobiliteit moest worden vernieuwd (Ministerie van OCW, 2002).

*“ Veranderproject Sprong was puur een cultuurproject. Toen kwam er een nieuwe secretaris-generaal die naast cultuur ook wilde ingrijpen in de structuur, dat werd dus de Kwaliteitsslag. Alles verliep erg moeizaam en de werkwijze tussen de bestuursraad en SG verliep niet vlekkeloos.”*

### Project Sprong als aanleiding

Vanaf begin 2000 was met het project SPRONG het fundament voor die Kwaliteitsslag van het ministerie gelegd. In hoofdlijnen zullen de Sprong-activiteiten kort worden besproken.

Om vat op de materie te krijgen begon Sprong destijds met een vijftigtal interviews met mensen van binnen en buiten het ministerie. Op die manier werden er een aantal knelpunten geconstateerd, die toen naar de organisatie zijn teruggekoppeld. Op basis van analyse zijn er belangrijke veranderingen in gang gezet. Zo werd de bestuursraad vernieuwd; een randvoorwaarde voor een samenhangende

aanpak van de noodzakelijke kwaliteitsslag. De verbetering van de organisatie moest vorm krijgen volgens een zestal thema's: visie en strategie, projectmatig werken, externe oriëntatie, cultuur en leiderschap, HRM en topstructuur. Op die manier werd er een begin gemaakt met de ontwikkeling van een lerende organisatie (Ministerie van OCW, 2002).

De bestuursraad had besloten zich te concentreren op de condities om de zes deelthema's kwalitatief verantwoord en gestructureerd te kunnen realiseren. De bestuursraad investeerde in de onderlinge samenwerking en teamvorming. Het veranderproces moest op alle niveaus in de organisatie zijn beslag krijgen. Niet alleen de bestuursraad maar de gehele top van de organisatie, van top 7 naar top 30.

De Kwaliteitsslag zou zich ook afspelen tegen het decor van de verhuizing van Zoetermeer naar de Hoftoren in Den Haag. Op de dag van de verhuizing moest de Kwaliteitsslag voor een goed deel zijn beslag hebben gekregen. De verhuizing kon gezien worden als de finishing touch. Het moderne kantoorconcept met nieuwe faciliteiten en een inspirerend interieur zou de veranderende werkwijze ondersteunen, waarbij ook de locatie en de uitstraling van het gebouw een belangrijke rol speelden (Ministerie van OCW, 2002). Met de verhuizing werd ook de naam van het departement gewijzigd. In Zoetermeer was de naam nog Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, vanaf september 2003 is de officiële naam: 'Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap', met als afkorting OCW. Een van de redenen van deze grootschalige verhuizing was dat de fysieke afstand tussen de beleidsvoorbereiding in Zoetermeer en de politieke leiding in Den Haag te groot bleek te zijn (Sociaal jaarverslag Ministerie van OCW, 2003; p. 7).

#### De Ambitie van OCW 2002-2006

In een ambitiestatement beschreef OCW waar zij als organisatie voor wilt staan en wat voor type departement OCW wilt zijn.

OCW wil jong en oud helpen zich altijd en overal te ontwikkelen:

- In het leren;
- Bij het ontwikkelen van kennis;
- In het actief en receptief deelhebben aan onze cultuur.

Dit betekende ook dat OCW zich meer wilde richten op instellingen, om te zorgen dat deze beter zullen aansluiten op de buitenwereld. Er zou een nieuwe balans moeten komen tussen de en private verantwoordelijkheid en er moest worden gezorgd voor toegankelijke, kwalitatieve en doelmatige voorzieningen. Het ministerie heeft een specifieke rol en schakelt voortdurend tussen politiek en veld. Daarnaast had OCW de ambitie om een ander departement te worden met professionele medewerkers die een volgens een nieuwe besturingsfilosofie te werk zou gaan en instaat zouden zijn om gewaardeerd te worden bij 'lerende' instellingen. Voorts zouden de medewerkers ook met een herkenbare stijl moeten werken. Sleutelwoorden daarbij zijn; betrokkenheid, betrouwbaarheid, creativiteit en samenwerking.

De ambitie vormde het uitgangspunt en de context om de doelstellingen voor OCW voor de komende jaren te formuleren. De systematiek veronderstelde intensief verkeer en samenwerking tussen de niveaus, zowel top-down als bottom-up. De verschillende niveaus zouden hun inbreng ontlenen aan oriëntatie op gevoeligheid voor wat er zich in de omgeving en op het gebied van het leren, de kennis en de cultuur afspeelde (Ministerie van OCW, 2002).

#### Besturingsfilosofie

Gegeven de nieuwe rol die OCW in de buitenwereld wilde spelen was ook een herziening en aanscherping van de bestaande besturingsfilosofie aan de orde. Het doel van het beschrijven van een besturingsfilosofie is om helderheid te verschaffen over de wijze en stijl van samenwerken binnen het ministerie van OCW. De besturingsfilosofie omvatte een aantal principes en richtlijnen voor de door de bestuursraad beoogde wijze van samenwerking en voor de verhouding tussen de verschillende functionele eenheden en niveaus. De noodzaak tot herziening van de besturingsfilosofie op dat

moment, had twee belangrijke redenen: er was nog veel onduidelijkheid in de bestaande besturing, en een nieuwe externe rol verlangde een daarop afgestemde interne besturing.

De nieuwe besturingsfilosofie berustte op helder gedefinieerde verantwoordelijkheden, bevoegdheden, taken en goed gedefinieerde prestaties en rollen. Op deze wijze zou er voor iedereen een duidelijk speelveld met heldere spelregels zichtbaar zijn. Door een duidelijk kader te verschaffen zouden leidinggevend en medewerkers geen energie verspillen aan rolvragen en competentiegedoe. Op het speelveld zou er voorts genoeg ruimte zijn voor het opbouwen van interne en externe netwerken. Ook zou er genoeg ruimte zijn voor de professionaliteit van leidinggevend en medewerkers. De kwaliteit van de producten en processen zouden vervolgens bepaald worden door de motivatie en de competenties van leidinggevend en medewerkers. Daarnaast was het van belang dat er een cultuur zou heersen dat gekenmerkt werd door openheid, ruimte voor debat, een goede samenwerking en dat men naar elkaar zou luisteren. Als laatste was ook het vermogen om te leren van groot belang

(Ministerie van OCW, 2002).

Collegialiteit was een belangrijk onderdeel in het vormgegeven van de OCW-ambitie en werd gezien als het zorgdragen voor anderen binnen de top, binnen directies en binnen afdelingen door:

- het signaleren van zaken die fout dreigen te lopen;
- elkaar in positie te brengen om de beoogde rol pro-actief te kunnen spelen door informatie te delen;
- niet te praten over elkaar maar met elkaar;
- een verschil van opvatting niet tot een persoonlijk probleem te maken, maar in een open debat verder te brengen
- door te vragen en te helpen als je merkt dat iemand met een probleem zit; het inspringen of waarnemen waar nodig, maar ook het zelf hulp vragen ingeval dat nodig of wenselijk is
- door zelf zorg te dragen voor afstemming (Ministerie van OCW, 2002).

OCW moest ook gezien worden als een goede werkgeverorganisatie en dat diende vorm te krijgen in een solide HRM-beleid. Door de invoering van competentie management zouden alle medewerkers in staat worden gesteld hun competenties te ontwikkelen.

Daarnaast zou de kwaliteit van arbeid en het vermogen van medewerkers om een waardevolle bijdrage aan de organisatie te leveren, worden verbeterd. Op deze wijze levert competentie management bijdrage aan een flexibele organisatie.

Om talent aan te trekken, te ontwikkelen en te behouden werd er een management ontwikkelings traject opgezet en kwam er een kweekvijver voor aankomend management talent. Voorts moest er worden ingezet op het verbeteren en ondersteunen van projectmatig werken. Door middel van een duidelijke beschrijving van rollen, taken en bevoegdheden en het inrichten van faciliteiten voor projectleiders. Het werk van de OCW'er kenmerkte zich vooral door interactie met actoren in de samenleving. Om datgene te bewerkstelligen waar OCW als geheel en per directie voor stond, was het essentieel dat OCW op het juiste moment aan de juiste 'tafel' zat om haar positie en belangen in de buitenwereld te waarborgen en te versterken. Dit betekende dat OCW ook zicht zou moeten hebben op alle externe strategische actoren van haar beleidsterreinen en een bewuste keuze zou moeten maken op welk niveau en in welke netwerken zij op welke wijze zou participeren.

In de volgende paragraaf zal de voortgang van de Kwaliteitsslag worden besproken.

### **5.3 Veranderplan Kwaliteitsslag OCW 2002-2004**

Het veranderplan Kwaliteitsslag zou in de periode van 2002-2004 worden uitgevoerd. Doel van het verandertraject was om de kwaliteit van het presteren en functioneren van het departement te verbeteren, zodat de organisatie in staat is om beter en sneller op vraagstukken uit de omgeving te reageren. Deze vernieuwingen waren geen doel op zich, maar een noodzakelijke voorwaarde om goed te kunnen inspelen op de nieuwe eisen die aan het ministerie werden gesteld. De intentie van het veranderproces was dan ook om de cultuur en de organisatie van het departement zodanig in te richten dat het ministerie beter in staat zou zijn om haar ambitie op een geloofwaardige en gewaardeerde manier te vervullen.

Vanaf begin 2000 is onder de noemer Sprong een fundament gelegd voor de herpositionering van het departement. De ambitiestatement Van Top 7 naar Top 30 waarin de bestuursraad zijn visie op de Kwaliteitsslag geeft is hier een onderdeel van. Duidelijk moest zijn dat het niet ging om een koerswijziging van enkele graden maar dat het roer helemaal om moest. De Kwaliteitsslag zou dan



ook alle aspecten van het departement moeten raken: leiderschap, processen, structuur, systemen, mensen en cultuur (Ministerie van OCW, 2002).

In 2003 is echter het veranderprogramma Kwaliteitsslag OCW voortijdig afgesloten door de komst van een nieuwe SG en de wisseling van het kabinet.

*“De kwaliteitsslag was nog niet af. Door een wisseling van het kabinet en de SG werd het lopend traject deels doorgezet en aanvaard, maar vaak werden er ook nieuwe dingen aangevoegd.”*

*“Kwaliteitsslag is niet doorgaan door een aantal factoren, waaronder de wisseling van de macht en SG. De gehele bestuursraad werd ingeruild, nieuwe inzichten en een nieuw regime zorgden ervoor dat de Kwaliteitsslag niet is doorgezet.”*

#### Doelstellingen Kwaliteitsslag

Het veranderproces bij OCW ging over de herpositionering van het departement. Het ministerie wilde adequaat kunnen inspelen op de nieuwe eisen die vanuit de samenleving en de politiek aan de overheid worden gesteld. Dat vereiste een ander type departement, met een andere werkwijze, een andere cultuur en professionaliteit.

Het was van belang dat directies een scherp oog zouden hebben voor wat zich in de samenleving afspeelt, en vervolgens gesignaleerde ontwikkelingen snel en transparant zouden kunnen doorvertalen naar doeltreffend en uitvoerbaar beleid. Als de gevoeligheid voor het politieke en maatschappelijke krachtenveld groot genoeg zou zijn en de ambtelijke top er goed in zou slagen om ‘van buiten naar binnen’ te denken, zou het beleid effectief zijn (Sociaal jaarverslag Ministerie van OCW, 2003; p. 3).

Daarnaast moest OCW worden uitgerust met efficiëntere processen. Of OCW in staat zou zijn om een schakelrol in het krachtenveld van politiek en samenleving met succes te kunnen vervullen zou in sterke mate bepaald worden door de vraag of het departement intern zijn zaken goed op orde had.

Als laatste wilde OCW zich toespitsen op een meer professioneler cultuur. Die gericht zou zijn op de competenties van haar medewerkers. Op organisatieniveau ging het om de verandering van de bedrijfs- en bestuurscultuur (normen en waarden). Op medewerkerniveau ging het om het invoeren van een andere leiderschapsstijl en nieuwe vaardigheden. De Kwaliteitsslag heeft hieraan bijgedragen door de ontwikkeling van een OCW-breed model van competentie management in alle directies.

Verder heeft directie HRM een zogenoemde veranderpool met senior P&O adviseurs ingericht, die DG's en directeuren ondersteunen bij hun human resource management en organisatieontwikkeling. Tot slot hebben verschillende managers (afkomstig vanuit verschillende lagen) deelgenomen aan het opgerichte leiderschapsprogramma om een impuls te geven aan de gewenste nieuwe leiderschapsstijl binnen OCW. Gezamenlijk vormen deze aanpassingen de bouwstenen voor een professioneel, goed functionerend departement en bewindsliden (Ministerie van OCW, 2002).

Na het voortijdig afbreken van de Kwaliteitsslag werd in september 2003 het zogenoemde 100-dagenplan geïntroduceerd. Hiermee werd de aftrap gedaan voor een volgende verandertraject, genaamd Apollo. In de volgende paragraaf zal het ‘100-dagenplan’ van de nieuwe SG worden besproken.

#### **5.4 Beleidsvoornemen ‘100 dagen plan OCW’**

In september 2003 werd er een nieuwe Secretaris-Generaal (SG) benoemd, genaamd Koos van der Steenhoven. Het is een traditie om 100 dagen na de aantreding in een nieuwe functie een artikel te schrijven over alle bevindingen binnen de organisatie. Na het intensief rondsnoeren in de organisatie en na vele gesprekken met verschillende groepen werknemers te hebben gehad presenteerde de nieuwe SG dan ook in december 2003 zijn 100-dagenplan.

Koos van der Steenhoven (nu 58) studeerde politicologie aan de Vrije Universiteit van Amsterdam en kwam vrijwel direct na zijn afstuderen in dienst van de overheid. Na twaalf dienstjaren bij het Rijk – hij had het inmiddels gebracht tot PSG op het toenmalige ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur – maakte hij de overstap naar de hoofddirectie van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam. In 1997 volgde een nieuwe overstap. Hij werd directeur van Het Expertise Centrum, een onafhankelijk adviesbureau dat zich bezighoudt met overheidsinformatisering. Halverwege 2003 werd hij door de minister gevraagd om de functie als SG te komen vervullen.

### Analyse van de situatie

Uit de gesprekken die de SG had gevoerd met de DG's, directeuren en vele anderen probeerde hij een beeld te schetsen van de organisatie.

Als het ging om de besturing constateerde de SG dat de DG's slechts portefeuillehouders zijn zonder integrale verantwoordelijkheid en dus onvoldoende aanspreekbaar zijn als het gaat om de resultaten en plannen en control. De DG's stonden te ver op afstand. De bestuursraad formuleerde namelijk de strategie, de portefeuillehouders zetten de kaders uit en de directies waren daarbinnen integraal verantwoordelijk voor wat er gebeurde.

De combinatie van integrale verantwoordelijkheid bij de directies en het ontbreken van de integrale verantwoordelijkheid op het DG-niveau leidde tot verkoking van beleid. Er was dus onvoldoende samenhang tussen de velden en het ontwikkelen van sectordoorsnijdende thema's in de portefeuilles. Voorts leidde de integrale verantwoordelijkheid van de velddirecties voor onderwijs- en cultuurbeleid en het handhavingsbeleid tot een onduidelijke rolvermenging. De beleidsopsteller beoordeelde eveneens de resultaten ervan. Daarbij was de uitvoering van de toezichtfunctie niet effectief en efficiënt georganiseerd omdat de verschillende instanties dezelfde taken uitvoerden.

Over de staf viel op te merken dat de ondersteunende taken deels waren belegd in aparte stafdirecties, maar ook deels werden vormgegeven binnen de beleidsdirecties zelf. Het was dus niet geheel duidelijk wie waarover gaat en wie aan wat invulling geeft (Van der Steenhoven, 2003).

Met betrekking tot de bedrijfscultuur binnen OCW constateerde de SG de volgende knelpunten:

- Leiderschap komt onvoldoende tot zijn recht
- Verantwoordelijkheden zijn zoek
- Samenwerken tussen collega's gaat moeizaam
- Er heerst een cultuur van ' ja zeggen en nee doen'
- Gevoel van onveiligheid; fouten worden afgestraft
- Van buiten naar binnen werkt onvoldoende

Deze negatieve cultuurelementen zouden medewerkers belemmeren om op een soepele en flexibele manier te kunnen werken. Verbeteringen op deze gebieden waren noodzakelijk, maar zouden door de huidige organisatiestructuur worden tegengewerkt. Een ingreep in de organisatievorm was, volgens de SG noodzakelijk en onvermijdelijk. Door meer mobiliteit onder medewerkers en afdelingshoofden zal worden bijgedragen aan meer openheid en het leren van elkaar.

De SG schetste vervolgens een gewenste basishouding van de OCW- medewerk(st)er, deze wordt gevormd door de slogan: " Wat kan ik voor je doen? "

- Maak duidelijk wat je van een ander nodig hebt,
- Kom voor je mening uit waar dat hoort en ga niet roddelen,
- Meningsverschillen zijn nodig, maar leg die wel bij,
- Fouten maken mag, maar niet met opzet en niet twee keer dezelfde fout,
- Adviseer snel en beken daarbij kleur; wees assertief,
- "Ja zeggen" is ook " Ja doen" (Van der Steenhoven, 2003).

De conclusie van de SG was dat er al veel werk was verzet in de afgelopen verandertrajecten, maar dat de huidige organisatiestructuur verdere verbetering zal belemmeren. De verantwoordelijkheden moesten helder worden en OCW'ers moeten daarop kunnen worden aangesproken en afgerekend. De SG wil verder gaan met veranderen en verandertraject Apollo moest zijn intrede maken.

Apollo is de zoon van Zeus. Apollo is niet alleen de god van de kunst en de wetenschap, maar is ook de god van de genezing. Zeer toepasselijk volgens de SG.

### Uitgangspunten vernieuwing

De SG formuleerde twee algemene doelen voor de vernieuwing;

- OCW moet binnen vier jaar het best functionerende departement worden.
- Werknemers moeten trots zijn om bij OCW te werken.

De SG was tamelijk optimistisch en stelde dat op de lijst van departementen waar mensen het liefste werken, OCW zou moeten stijgen van de onderste naar de bovenste plaats. Voor het veranderen diende zoveel mogelijk te worden aangesloten op de reeds ingezette reorganisaties, zoals de Kwaliteitsslag.

De belangrijke uitgangspunten bij de vernieuwing werden gevormd door vier politieke prioriteiten in de beleidsagenda bij de begroting van 2004:

- Deregulering, autonomie en rekenschap: minder regels, meer ruimte en heldere verantwoording;
- Innovatie en versterking van kennisinfrastructuur: naar een kennissamenleving die werkt;
- Meer mensen werkzaam in het onderwijs; een aantrekkelijk beroep in het onderwijs;
- Naar een maximale participatie: meer mensen die meedoen.

De nieuwe bestuurlijke verhoudingen met het veld stonden centraal in de eerste prioriteit. Deze vernieuwing van de externe besturing stelde ook eisen aan de interne besturing binnen OCW. Deze eisen geven richting aan de gewenste structuur en werkwijze van de interne OCW-organisatie (Van der Steenhoven, 2003).

#### De nieuwe besturingsfilosofie

De bestuurlijke relatie met het veld werd als beleidsprioriteit opnieuw gedefinieerd. Deregulering, autonomie en rekenschap sluiten aan bij de wens tot meer zelfverantwoordelijkheid, zelfsturing of zelfregie van instelling. Keerzijde van zelfregie is dat instellingen ook verantwoording moeten afleggen over resultaten. (Van der Steenhoven, 2003). Naarmate het veld zelfstandiger wordt zal dit ook een aantal consequenties hebben voor de interne besturing. Een autonoom veld speelt het departement vrij om daadwerkelijk invulling te geven aan de bestelverantwoordelijkheid: het verbinden van lijnen, het aanbrengen van samenhang tussen de velden, het ontwikkelen van sectordoorsnijdende thema's en het bevorderen van de samenwerking tussen de betrokken organisaties. Bij de beleidsontwikkeling staat het gezamenlijk met het veld aandragen van oplossingen centraal. Als gevolg hiervan zal de nadruk bij de velddirecties dus vooral komen te liggen op het scherper in balans houden van het betreffende stelsel enerzijds en beleidsontwikkeling of te wel innovatie anderzijds (Van der Steenhoven, 2003).

Ook het bestuursmodel diende volgens de SG te worden aangepast. Structuur vloeit voort uit strategie en externe besturing. Een structuurverandering zou echter pas effectief zijn als tevens wordt gewerkt aan de ontwikkeling en invoering van informatiesystemen en aan het actualiseren van kennis en vaardigheden van mensen. De SG sluit zich aan bij de statement van de bestuursraad uit 2002, waarin er werd gepleit voor een scherpere afbakening van taken en verantwoordelijkheden. In het verlengde hiervan stelde de SG een aantal verbeteringen voor;

De bestuursraad zou moeten worden omgevormd tot een managementteam bestaande uit de secretaris-generaal (SG), Plaatsvervangend Secretaris-generaal (PSG) en drie Directoraten-generaal (DG's). De bestuursraad wordt van een collectieve besluitvormingsorgaan een managementteams dat gemeenschappelijke adviezen formuleert en zorgt voor kaderstelling op OCW brede en DG overstijgende beleidsthema's en op de bedrijfsvoering. Directeur FEZ (Financieel-economische zaken) zal voorts niet meer behoren tot de bestuursraad, maar blijft welkom bij bespreking van financiële agendapunten.

De portefeuilles worden herverdeeld. De belangrijkste redenen hiervoor zijn de geconstateerde verkoksing tussen de beleidssectoren, de beleidsovergangen van het ene naar het andere onderwijsstelsel, de politieke evenwichtigheid van portefeuilles, de wens om cultuur meer te verbinden met onderwijs en wetenschappen en het op een andere wijze bij elkaar brengen van de beroepskolom.

In de volgende paragraaf zal verandertraject Apollo, dat zijn intrede heeft gemaakt met het 100-dagenplan, worden besproken.

#### **5.5 Veranderprogramma Apollo 2003-2005**

Om van 'oud' naar 'nieuw' te komen is vanaf 2002 een organisatiebreed veranderingsproces op gang gebracht onder de naam Kwaliteitsslag OCW. In dit proces werden alle kerngebieden van de organisatie – strategie, processen, structuur en besturing, systemen, technologie, HRM en cultuur – evenwichtig op elkaar afgestemd worden. Tot dan had het accent van de veranderingen vooral

gelegen in het ontwerpen en opzetten van efficiëntere en professionelere systemen, processen en instrumenten. Onder het motto: eerst moet de keuken in orde zijn, voordat je kunt gaan serveren is met het 100 dagenplan weer een nieuw veranderproces aangebroken: het veranderprogramma Apollo (Ministerie van OCW, 2004; p. 2).

Apollo was primair gericht op wijzigingen in structuur en sturing op cultuurelementen. Activiteiten en instrumenten gericht op cultuurverandering zijn voornamelijk terug te vinden in de activiteiten van het netwerk 'Veranderen doen we zelf!'. Van alle leidinggevende werd een actieve inbreng verwacht en een soepele houding voor wat betreft de (tijdelijke) inzet van mensen voor beide facetten van Apollo. Ook werden leidinggevendens aangespoord om actief betrokken te zijn bij projecten van netwerk 'Veranderen doen we zelf' door bij de projecten als sponsor te fungeren. Het totale programma van Apollo zou circa twee jaar in beslag nemen. Wel werd hierbij opgemerkt dat het nog enige tijd kon duren voor de organisatie die de leiding voor ogen heeft, optimaal zal functioneren (Ministerie van OCW, 2004; p. 2-3).

#### Aanpak

Voor de aanpak van Apollo werd programmabureau opgezet bestaande een klein team van hoogwaardige programmamedewerker, die flexibel ingezet zou kunnen worden op de verschillende deelprojecten (Ministerie van OCW, 2004; p. 33).

De missie van het programmabureau Apollo luidde: "Het ondersteunen van een veranderbeweging, die moet leiden tot een resultaatgerichte en professionele organisatie, die midden in de maatschappij staat, en waar mensen graag willen werken" (Ministerie van OCW, 2004; p. 5). De activiteiten van het programmabureau Apollo bestonden uit zes hoofdprojecten:

1. Heldere verantwoordelijkheden (vormgeving SG-DG model);
2. Duidelijk organiseren van kaders en inrichtingsprincipes reorganisatie beleidsdirecties;
3. Sturen op kwaliteit, door middel van het invoeren van kwaliteitsmanagement;
4. Inrichten van directie(s) toezicht en handhavingbeleid
5. Ontwikkelen van integrale uitvoering van het toezicht en handhaving (Onderwijsinspectie, CFI);
6. Transparante voortgang veranderprogramma Apollo (Ministerie van OCW, 2004; p. 5).

Naast de zes hoofdprojecten bestond het netwerk 'Veranderen doen we zelf!' uit maar liefst vijftig cultuurprojecten. Doormiddel van allerlei acties, workshops en training werd getracht een cultuurverandering binnen het departement te bewerkstelligen.

Hieronder wordt er een beknopt overzicht van de belangrijkste cultuurprojecten die zijn uitgevoerd weergegeven. Daarbij worden ook de belangrijkste ideeën en gedachten genoemd.

#### 1. Hoe wordt ja zeggen ook ja doen?

Hierbij zou onder andere een workshop assertiviteit worden aangeboden om het vermogen te ontwikkelen om feedback te geven en te ontvangen (Ministerie van OCW, 2004; p. 3-4).

#### 2. Hoe kan er worden gezorgd voor een veilige omgeving waarin fouten maken mag?

Er zouden een aantal OCW coaches worden ingesteld met wie een medewerkers open, maar vertrouwelijk kunnen spreken over werk (Ministerie van OCW, 2004; p. 5-7).

#### 3. Hoe kan fragmentatie wordt opgeheven en samenwerking worden versterkt?

Door ambtelijke vertellingen met elkaar te delen over samenwerking bij OCW kon men leren over hoe het wel en niet kan (Ministerie van OCW, 2004; p. 8-11).

#### 4. Hoe kan men weer trots worden op de organisatie en hoe wordt je het beste departement?

Om trots te worden op OCW als één concern is belangrijk dat iedereen zich verbonden zou moeten voelen met het hele departement. Uiterlijke presentatie is daarbij ook van belang. Het logo van OCW zou zelfs buiten op de hoftoren (kantoorgebouw) zichtbaar moeten worden. Het gebouw zou dan ook 's nachts moeten worden verlicht. Daarnaast zou iedere medewerker een media/ verkoop training moeten volgen. Als het gaat om representativiteit moest er zelfs een modepolitie worden ingesteld (Ministerie van OCW, 2004; p. 12-14).

#### 5. Op welke manier kan men 'de waarheid' onder ogen zien en uitspreken?

Het dilemma van 'hoe presenteer ik de minister of staatssecretaris bij grote beleidsprojecten alternatieven voor?' zou moeten worden aangepakt door middel van een discussie. De waarheid is van belang (Ministerie van OCW, 2004; p.15-18).

#### 6. Hoe kan buiten naar binnen en binnen naar buiten worden gerealiseerd?

De externe oriëntatie staat al jaren in het vaandel van OCW, maar zou sterk moeten worden verbeterd. De oogkleppen moeten af en medewerkers zouden moeten openstaan voor alle informatie van buiten af. Uitwisselingsprogramma met het veld of stages bij OCW, het organiseren van een markt met vraag en aanbod voor het veld, meer netwerken en het idee dat één keer per jaar een medewerker op een andere werkplek op een andere verdieping aan de slag gaat, zouden hier instrumenten voor kunnen zijn (Ministerie van OCW, 2004; p. 19-21).

#### 7. Hoe zorg je ervoor dat de missie voor iedereen geldt?

De missie zou moeten worden versterkt door middel van een herkenbare slogan (Ministerie van OCW, 2004; p. 22-25).

#### 8. Op welke wijze kunnen alle talenten worden benut?

Door de ontwikkeling van een competentiekaart of -bank waarbij succesfactoren moeten worden besproken en feedback kan worden gegeven. Daarnaast is coaching ook van belang (Ministerie van OCW, 2004; p. 27-28).

#### 9. Wat is een goede veranderstructuur?

Hierbij zou men moeten brainstormen over op welke wijze veranderinitiatieven het beste kunnen worden ingezet via de structuren die al aanwezig zijn binnen het departement. Daarnaast zouden via cartoons zoals Fokke & Sukke op het intranet op een luchtige manier veranderthema's aan de kaak kunnen worden gesteld (Ministerie van OCW, 2004; p. 29-30).

#### 10. Medezeggenschap

De leiding zou meer rekening moeten houden met de Medezeggenschap (MZ), er heerst te vaak een gebrek aan vertrouwen. MZ is een onderdeel van de OCW cultuur. Door middel van de MZ hebben medewerkers invloed op beslissingen en kan een belangrijke sparringpartner zijn voor de leiding (Ministerie van OCW, 2004; p. 31-32).

#### Slotrapportage Apollo

Eind 2005 werd het project Apollo afgerond en hebben de OCW'ers daarmee twee jaar lang getracht te veranderen. Apollo heeft zich grotendeels gericht op het veranderen van de organisatiestructuur. Structuurwijzigingen waren volgens de SG noodzakelijk om een andere cultuur mogelijk te maken. Een cultuur waarin het vanzelfsprekend is om ernaar te streven het beste departement te worden.

Die cultuuromslag is volgens velen nog lang niet gemaakt. Een grote meerderheid van de medewerkers vond wel het noodzakelijk dat de doelen van Apollo gehaald worden, zo bleek uit een onderzoek van de UvA. Studenten van de faculteit communicatiewetenschappen hadden een onderzoek gedaan naar de communicatie over Apollo. Andere conclusies uit dit onderzoek waren dat leidinggevendenden vooral duidelijk moesten maken wat Apollo voor OCW kon betekenen en vooral wat er voor de medewerkers zou gaan veranderen. Het moest duidelijk worden wat OCW'ers zelf konden ondernemen om van hun departement het beste departement te maken. De SG maakte nog eens extra duidelijk hoe belangrijk hij Apollo vindt: "je hoeft er niet aan mee te doen, maar ga dan ergens anders werken!" (Ministerie van OCW, 2005). Om iedereen hier aan te herinneren begon de SG ook met het bijhouden van een persoonlijke weblog op het internet van OCW. Nu nog steeds is elke maandag te lezen wat de ervaringen en belevenissen van de SG zijn. Wat hem bezighoudt, met wie hij zakelijk heft gegeten (Ministerie van OCW, 2005).

In juni 2004 vond ook een medewerkerstevredenheidsonderzoek (MTO) plaats onder alle OCW-medewerkers. Zo werd er gekeken naar de organisatiecultuur, wijze van leidinggeven en werkdruk. Globaal resultaat was dat OCW'ers de inhoud van het werk, de mate van zelfstandigheid en de secundaire arbeidsvoorwaarden positief waarden. Ook sfeer en samenwerking met collega's worden in het algemeen positief beleefd. Ontevredenheid bestond er over de resultaatgerichtheid, de leiding en de informatievoorziening en communicatie in de organisatie (Ministerie van OCW, 2005).

Daarnaast is ook het imago van OCW door middel van een klanttevredenheidsonderzoek onderzocht. Bevraagd zijn personen waar OCW professioneel mee te maken hebben: bestuurders, ambtenaren, docenten, kunstenaars, onderzoekers, leerlingen etc. De belangrijkste conclusie was; hoe minder

contact met OCW, hoe negatiever het imago. Mensen die dicht bij OCW staan zijn positief over de deskundigheid en betrokkenheid van de ambtenaren over de plezierige en persoonlijke contacten. De categorie 'ouders' oordeelt onder invloed van de negatieve berichtgeving in 2004 minder positief. Leerkrachten, kunstenaars en onderzoekers hekelen de regelzucht en de vernieuwingsdrift in het onderwijs (Ministerie van OCW, 2005).

Er vonden voorts nog een aantal andere cultuuractiviteiten plaats onder de noemer van 'OCW als beste departement'. Er was een virtuele prijzenkast opgezet waarin OCW liet zien welke prijzen het departement in de buitenwereld in de wacht had gesleept, welke prijzen OCW zelf aan de buitenwereld uitdeelde en welke medewerkers intern in de prijzen vielen als het ging om het uitdragen van de gewenste houding en gedrag.

De prijzen die in de afgelopen periode in de buitenwereld in de wacht hebben gesleept:

- De Webwijzer Award voor IBG (Informatie Beheer Groep)
- De Zilveren Inktpot voor het blad O ( Het O magazine wordt uitgegeven aan talloze bestuurders, schoolleiders, voorlichters, beleidsmedewerkers en docenten. Helaas is het O magazine wegens bezuinigingen gestopt per juni 2007)

De interne cultuurprijzen:

Voor de beeldjes van Apollo stelde elke directeur één kandidaat voor één van de zeven mantra's voor. (De gewenste houding en gedrag van een OCW medewerker, worden binnen OCW mantra's genoemd. Het woord *mantra* komt voort uit het Sanskriet en gedicht of uitspraak dat continu herhaald wordt. De kracht zit dan ook in de herhaling en wordt onder andere toegepast in meditatie). Het MT-OCW besluit voorts welke zeven kandidaten prijswinnaars zijn. De prijzen werden voor het eerst tijdens de slotbijeenkomst Apollo (december 2005) uitgereikt en worden nu nog steeds herhaald tijdens de wisseling van het kabinet en de introductie van de nieuwe bewindslieden.

De prijsuitreiking van het beeldje Athene, wat staat voor ' Leiderschap met lef' verloopt via Intranet, waar een top 3 wordt voorgelegd, waarna de hele organisatie de winnaar kan kiezen. Leidinggevendenden die goed voorbeeldgedrag vertonen komen in aanmerking voor deze prijs. Leiderschap met lef wordt gesymboliseerd door het beeld van Godin Athene. Deze godin heeft alles wat een leider met lef zou moeten hebben.

Leiderschap met lef vereist:

- Visie;
- Prioriteiten durven stellen;
- Nee durven zeggen;
- Nek durven uitsteken;
- Openstaan voor verandering;
- Achter medewerker staan;
- Coachend leiderschap;

Er werden ook een aantal OCW-bezoeken georganiseerd ten einde de externe oriëntatie te verbeteren. Zo werd er een OCW-bus in het leven geroepen die een nieuwe vorm van werkbezoeken introduceerde (Ministerie van OCW, 2005).

## **5.6 Samenvatting en conclusie**

In dit hoofdstuk zijn de veranderprocessen gedurende periode 1990 tot en met 2005 geschetst. Daarbij komt vooral naar voren dat de verkokering op het ministerie van OCW een groot probleem is. Er was sprake van weinig communicatie en samenwerking. De departementale cultuur was zeker in de begin periode van 1990 te beschrijven als een ambtelijke vechtcultuur waarin iedereen zijn eigen eilandje wilde bewaken van enige vorm van bemoeienis. De reorganisatie van 1990-1991, en eigenlijk alle opvolgende veranderprocessen, trachtten dan ook voornamelijk de verkokering tegen te gaan door wijzigingen aan te brengen in de organisatiestructuur. In dit hoofdstuk komt ook naar voren dat alle geconstateerde knelpunten, op het gebied van de organisatiestructuur, in alle besproken veranderprocessen steeds hetzelfde waren:

Er was sprake van weinig helderheid op het gebied van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, de organisatie was steeds te intern gericht, er was sprake van weinig efficiëntie, de organisatie was niet resultaatgericht en er was geen sprake van een samenwerkingscultuur.

Op het gebied van cultuur is gedurende de veranderprogramma's ook het één en ander ingezet. De rode draad hierin is dat er een departementale cultuur moet ontstaan die gekenmerkt wordt door samenwerking en professionaliteit teneinde de verkokering tussen de beleidssectoren op te heffen.

Hieronder volgt een korte samenvatting van alle pogingen om een cultuurverandering aan te brengen. Het veranderplan van de Kwaliteitsslag zou in de periode van 2002-2004 worden uitgevoerd. Doel was om de kwaliteit van het presenteren en functioneren van het departement te verbeteren. De verhuizing van het ministerie van Zoetermeer naar de Hoftoren in Den Haag was een belangrijke stap voor de invoering van de Kwaliteitsslag. Het gebouw van de Hoftoren beschikte over moderne kantoorfaciliteiten en een inspirerend interieur dat zou kunnen bijdragen aan meer samenwerking tussen de OCW-medewerkers. Het departement wilde zich dan ook meer richten op een cultuur dat gekenmerkt werd door openheid, openheid voor debat en een goede samenwerking. Collegialiteit was dan ook een belangrijk item in de besturingsfilosofie van OCW waarbij het zorgdragen voor anderen binnen de organisatie centraal stond. Daarnaast moesten de medewerkers ook met, een voor externen, herkenbare en professionele stijl werken. Karakteristieken als betrouwbaarheid, betrokkenheid, creativiteit en samenwerking waren belangrijke waarden. Om een professionelere cultuur te bewerkstelligen werd voorts ook flink ingezet op competentie management. In 2003 werd echter de Kwaliteitsslag voortijdig beëindigd met de komst van een nieuw kabinet en een nieuwe secretaris-generaal. Delen van de 'oude' Kwaliteitsslag fungeerden wel als opzet voor weer een nieuw veranderprogramma genaamd Apollo.

Apollo werd in 2003 geïntroduceerd. Dit veranderprogramma was primair gericht op het ondersteunen van een veranderbeweging naar een resultaatgerichte en professionele organisatie. Er werd dan ook volop gestuurd op cultuurelementen. De nieuwe SG constateerde op het gebied van de organisatiecultuur van OCW een aantal knelpunten. Leiderschap kwam volgens hem onvoldoende tot zijn recht. Verantwoordelijkheden waren zoek, er was sprake van weinig samenwerking tussen collega's en er heerste een dominante cultuur van 'ja zeggen en nee doen'. De ambitie van de SG was om van OCW het best functionerende departement te maken. De medewerkers moesten trots zijn om bij OCW te werken. De basishouding van een OCW-medewerker moest worden gevormd door de slogan "Wat kan ik voor je doen?". In het plan van aanpak van Apollo werd voorts enorm veel aandacht besteed aan het verbeteren van de hiervoor besproken knelpunten op het gebied van cultuur. Naast tal van projecten, die gericht waren op het gewenste gedrag en houding van een OCW-medewerker, werden er ook prijzen uitgereikt aan medewerkers en directeuren die daar het goede voorbeeld voor gaven. Anno 2007 worden deze prijzen nog steeds uitgereikt bij elke aantreden van een nieuw kabinet.

Na verandertraject Apollo is het ministerie van OCW gestart met een nieuw veranderprogramma genaamd OCW Verandert!. Dit verandertraject wil de organisatiestructuur nog eens flink aanpakken. Hier vindt dat ook de introductie plaats van de Kanteling, het veranderproces dat moet leiden tot de inrichting van een themagewijze organisatiestructuur. Het actuele veranderprogramma van OCW Verandert! zal het volgende hoofdstuk worden besproken.

## **Hoofdstuk 6                    De cultuur van programmadirectie DIALOOG**

*In het vorige hoofdstuk zijn de reeds afgesloten veranderprogramma's binnen het departement besproken. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het huidig veranderproces van de Kanteling. Daarnaast zal in dit hoofdstuk de organisatiecultuur van een specifieke departementale eenheid, namelijk programmadirectie DIALOOG worden uiteengezet. De organisatiecultuur van DIALOOG zal worden beschreven langs zeven culturele oriëntaties. Deze oriëntaties zijn in het theoretische deel reeds uitgebreid aan de orde gesteld.*

*Het hoofdstuk heeft de volgende opbouw. Paragraaf één zal ingaan op het actieplan OCW Verandert!, waarin de Kanteling, de verandering naar een themagewijze structuur, wordt geïntroduceerd. Paragraaf twee zal dan hierop voortbouwen en bespreken wat de Kanteling inhoudt en welke visies er zijn op het veranderen naar een themagerichte organisatie. Paragraaf drie geeft een globale positionering van de plaats van DIALOOG binnen het departement. In de paragrafen vier tot en met negen worden zeven culturele oriëntaties besproken. Daarbij gaat het om oriëntaties ten aanzien van de eigen identiteit, de omgeving, samenwerkingsrelaties, leiderschap, ruimte, symbolen en mythen. Relevante uitspraken van medewerkers van DIALOOG of de ambtelijke leiding worden in de vorm van citaten gepresenteerd.*

### **6.1     Actieplan OCW Verandert!**

Het kabinet Balkenende II (2003-2006) heeft zich bij zijn aantreden voorgenomen de verhoudingen tussen de overheid en de burgers te verbeteren. Dit voornemen resulteerde in het programma 'Andere Overheid'. Het programma 'Andere Overheid' omvat thema's als een betere dienstverlening, minder bureaucratie en een slagvaardige organisatie. Deze voorgenomen modernisering is een tamelijk complexe hervorming omdat niet alleen veel organisatorische wijzigingen zijn vereist, maar er ook een cultuur- en gedragsverandering moet plaatsvinden bij de bestuurders en ambtenaren [www.minocw.nl]. Het kabinet streeft er daarom ook naar om de implementatie geleidelijk aan in te



voeren. Alle ministeries hebben als onderdeel van het programma 'Andere Overheid' een takenanalyse moeten uitvoeren.

Het Ministerie van OCW heeft toen gekozen voor een vernieuwende aanpak van deze takenanalyse; er waren drie werkgroepen ingezet waaronder een groep jonge ambtenaren, en groep studenten en uiteraard de reguliere werkgroep. Uit deze drie analyses blijkt dat de overheid van de toekomst in dienst moet staan van de samenleving. Er wordt gepleit voor een interactieve beleidsvorming, hierbij is het ook van belang dat de werkvloer meedenkt en mee discussieert over de veranderingen. De bevindingen van deze taakanalyse vormen weer het vertrekpunt voor het actieplan genaamd 'OCW Verandert!' (Brief aan de Tweede Kamer, 30-09-2005; p. 2)

De belangrijkste conclusies van de takenanalyse waren dat de rijksoverheid nog steeds te veel denkt en handelt vanuit het verkokerde, aanbodgerichte stelsel en veel te weinig vanuit belanghebbenden, zoals de burger. Als de rol van het departement verandert, zal dit ook gevolgen hebben voor de verantwoordelijkheden van de minister van OCW. Men moet helder hebben wat het ministerie doet en waar het voor staat (Brief aan de Tweede Kamer, 30-09-2005; p. 5). Als laatste moet er een vertaling zijn van de rolopvattingen die voortvloeien uit de governancefilosofie, naar de taken en het type organisatie die daarbij horen. De werkvloer wordt meer betrokken bij de beleidsvorming. De overheid kan en moet niet van bovenaf beleid voorschrijven. Er moet veel meer interactie zijn met professionals (bijvoorbeeld docenten) op de werkvloer en de belanghebbenden (bijvoorbeeld studenten) aan wie zij verantwoording moeten afleggen ( Brief aan de Tweede Kamer, 30-09-2005; p. 15).

Het ministerie van OCW moet zich dan ook ontwikkelen tot een meer flexibel, slagvaardig en transparant departement. De veranderende visie op de relatie tussen departement, scholen en instellingen leidt tot een ander departement dat twee organisatieprincipes hanteert: Enerzijds heeft de minister de eindverantwoordelijkheid voor het stelsel en de prestaties die het levert. Anderzijds moet het departement effectief kunnen inspelen op wisselende maatschappelijke vragen en politieke prioriteiten ( Brief aan de Tweede Kamer, 30-09-2005; p. 3-4). Flexibiliteit, snelheid en alertheid zijn belangrijke sleutelwoorden. De traditionele en op instellingen afgestemde kolomstructuur zal minder bepalend worden voor de werkwijze van het departement. De organisatie zal de komende jaren moeten 'kantelen', zodat de kolomstructuur plaatsmaakt voor een grotendeels thematische en vraaggerichte structuur. Hiermee sluit het ministerie zich aan bij een beweging naar meer flexibiliteit van de gehele rijksdienst ( Brief aan de Tweede Kamer, 30-09-2005; p. 4).

Wat de gevolgen van deze veranderingen zijn voor de omvang van het ministerie is nog niet geheel duidelijk. De omvang is een rechtstreeks gevolg van de politieke ambities die op hun beurt weer voortvloeien uit maatschappelijke vraagstukken. Krijgt het departement meer politieke opdrachten te verwezenlijken, dan groeit het departement; zijn het er minder, dan krimpt het. De omvang van het departement is daarmee mede afhankelijk van de politieke afspraken die onder meer bij volgende kabinetsformaties worden gemaakt.

Als het ministerie van OCW meer themagericht gaat werken, zullen medewerkers vaker van functie wisselen. Dit geldt voor alle personeelsleden en de leiding (Brief aan de Tweede Kamer, 30-09-2005; p. 18).

### Projecten

De al eerder genoemde belangrijkste conclusies van de drie werkgroepen die de takenanalyse hebben uitgevoerd, vormen dan ook de drie acties waarmee het ministerie aan de slag gaat, zodat het ministerie in 2007 organisatorisch en inhoudelijk klaar is om een andere rol te spelen in de samenleving.

De drie acties zijn omgezet naar vier deelprojecten, die samen met alle directies in het departement, vorm geven aan de veranderingen. Het programmabureau OCW Verandert! Biedt ondersteuning en coördinatie van de samenhang bij deze vier projecten.

- Project Governance en Harmonisatie Onderwijswetgeving: houdt zich bezig met de vraag hoe het departement en alle andere partijen die verantwoordelijkheid dragen voor goed onderwijs beter kunnen samenwerken om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van het onderwijs wordt verbeterd.
- Project Takenanalyse Cultuur en Media: formuleert een samenhangende visie op de stelsels in het cultuur- en mediadomein, op de daarbij behorende besturingsfilosofie, op de taken van de verschillende directies en op de interne organisatie.

- Project Geïntegreerd Toezicht: houdt zich bezig met de samenwerking en samenvoeging van de CFI, Inspectie van het Onderwijs (IvhO) en de Auditdienst (AD).
- Project Kanteling, Bundeling & Flexibiliteit: houdt zich bezig met de vraag hoe meer vanuit de eindgebruiker gedacht kan gaan worden. Dit vraagt dan ook om een andere manier van kijken, een andere werkwijze en zelfs een andere verdeling van taken.

De focus van deze studie concentreert zich rondom het projectgedeelte van 'de Kanteling'. Officieel is het project genaamd 'Kanteling, Bundeling en Flexibilisering'. De Bundeling en Flexibilisering zijn processen die allebei samenhangen met het kantelen naar een themagericht stelsel. In de wandelgangen van OCW wordt voornamelijk gesproken over 'de Kanteling' als groot veranderproces, het bundelen van taken en het veranderen naar een flexibele organisatie maken daar onderdeel van uit.

OCW Verandert! wordt aangestuurd door de leden van het MT-OCW. De SG is opdrachtgever van het project. Naast de overleggen op managementniveau, zijn er ook nog vele overleggen en interactieve meedenk bijeenkomsten. Voor wat betreft het deelproject de Kanteling, Bundeling en Flexibilisering zijn er meedenk bijeenkomsten georganiseerd waarbij iedereen goede voorbeelden, ideeën en ervaringen kan aandragen.

In de volgende paragraaf zal nader worden ingegaan op het project Kanteling, Bundeling & Flexibilisering.

## **6.2 Kanteling, Bundeling & Flexibilisering**

Om als departement pro-actief te kunnen inspelen op de behoeften van de maatschappij en beter en slagvaardiger te kunnen reageren op politieke en maatschappelijke vragen, zijn er volgens OCW drie structurele veranderingen noodzakelijk:

- Het inrichten van stelsel- en themadirecties (Kanteling)
- Het bundelen van ondersteunende directies en bedrijfsvoering
- Het flexibiliseren van de organisatie en medewerkers.

### Stelsels & thema's

Om beter in te kunnen spelen op de behoeften van de samenleving heeft OCW een organisatie nodig die aansluit bij de bestuurlijke verhoudingen en ook inhoudelijk optimaal is toegespitst op de kansen en problemen in de beleidsvelden. Schotten tussen de verschillende beleidsprocessen moeten zoveel mogelijk worden opgeheven. Daartoe wordt de beleidsorganisatie ingericht in stelseldirecties die verantwoordelijk zijn voor het staande beleid en beheer en moet zorgdragen voor continuïteit. Themadirecties zullen worden ingericht voor de grote actuele politieke prioriteiten (Intranet Ministerie van OCW, 2007).

*"Kwaliteitsslag vond het toentertijd nog niet verantwoordelijk om een wijziging naar themadirecties door te voeren. Er moest namelijk nog heel veel binnen de bestaande directies veranderen."*

De grondvorm van de nieuwe organisatie is opgebouwd uit de volgende elementen:

- Stelseldirecties: Stabiele taken, zoals het zorgen continuïteit in beleid en financiën, regelgeving, account veldorganisaties, EU etcetera, worden ondergebracht in stelseldirecties.
- Themadirecties: daarnaast zijn er een aantal politieke en/of maatschappelijk urgente, vaak sectoroverschrijdende onderwerpen van een meer tijdelijk aard, waarvan van geval tot geval moet worden beslist waar de organisatorische vormgeving wordt. Alleen bij omvangrijke en complexe onderwerpen zal daarvoor een directie worden ingericht.
- Projecten: onderwerpen die eenduidig zijn en een beperktere maatschappelijke relevantie en/ of kortere looptijd hebben kunnen als project binnen directies worden belegd. Projecten met een zekere gemeenschappelijke noemer kunnen in een gezamenlijk programma worden belegd.
- Ondersteunende directies

- Uitvoeringsinstellingen, inspecties, adviesraden en diensten (Ministerie van OCW, 2006; p. 2).

Zie Bijlage 4 Schematische weergave van de grondvorm van een themagerichte organisatie.

#### Bundeling

Een slagvaardiger beleid vraagt om een goede ondersteuning. Zowel de politieke en ambtelijke top, als de beleidsdirecties en medewerkers moeten snel en doeltreffend ondersteund kunnen worden. Daartoe worden de bedrijfsprocessen op elkaar afgestemd en enkel ondersteunende directies gebundeld.

De ondersteunende directies gaan klantgericht, doelgericht en doelmatig opereren. Omdat veel bedrijfsprocessen met elkaar te maken hebben worden deze gebundeld. In de nieuwe directie Communicatie worden de functies publieksvoorlichting, woordvoering bewindspersonen en communicatie ondergebracht.

Voorts wordt er één frontoffice ontwikkelt als het gaat om de balies van de klantenservice, directie Personeel & Arbeid en directie Informatisering. De gedachte is dat OCW pas flexibel kunnen zijn als de ondersteunende processen dat ook zijn. Veel diensten, zoals het reserveren van vergaderzalen, parkeerzalen en het opnemen van verlof kunnen allemaal online gebeuren. De inrichting van de frontoffice loopt parallel aan de bundeling van de ondersteunende directies en die van de bedrijfsbureaus en zal na verwachting eind 2007 gereed kunnen zijn (Intranet Ministerie van OCW, 2007).

#### Flexibilisering

Om snel op politieke doelen en maatschappelijke vraagstukken te reageren wil OCW snel nieuwe werkverbanden kunnen aanleggen en nieuwe projecten of directies kunnen instellen. Daarvoor moeten de juiste mensen soepel vrijgemaakt kunnen worden. Daarnaast wil OCW medewerkers die een brede manier van denken en werken hebben. Dat zou kunnen worden gestimuleerd door te investeren in de ontwikkeling van medewerkers en door medewerkers regelmatig van baan te laten wisselen zodat zij hun kennis en ervaring kunnen uitbouwen. Het goed kunnen afstemmen van vraag en aanbod is een belangrijk onderdeel van een flexibel OCW.

Om ervoor te zorgen dat OCW flexibeler wordt zijn er een aantal maatregelen genomen die voornamelijk zijn gericht op het zoeken en vinden van de ideale werkplek voor iedere OCW-medewerker. Hiertoe is een loopbaanscan ontwikkelt waardoor medewerkers inzicht kunnen verkrijgen in de richting van hun loopbaan. Ook maakt een capaciteitentest hier onderdeel van uit. Daarnaast zou er een Matchingsbureau worden opgericht die vraag en een aanbod probeert samen te brengen door functies te koppelen aan de juiste mensen ten einde te zorgen voor optimale flexibiliteit (Intranet Ministerie van OCW, 2007).

Niet alle medewerkers hebben evenveel vertrouwen in de voorgenomen plannen ten aanzien van flexibiliteit.

*“Er komt, zoals ik heb vernomen, een matchingsbureau per 1 juli 2007. Maar goed, ik heb nog niet gezien, geen vacatures. Maar het moet een soort mobiliteitsbank worden waarbij vacatures en mensen worden gekoppeld.”*

*“Zebra, het mobiliteitscentrum van OCW bemoeit zich alleen met mensen die boventalig zijn, mensen die nergens anders meer aan de slag kunnen. Maar Zebra functioneert niet als een gewoon mobiliteitscentrum, er worden geen vacatures gepresenteerd of er worden geen mensen aan de slag geholpen die net uit een projectdirectie komen. Zebra zit vol met herplaatsers, mensen die nauwelijks passen in de functies of die in een soort reïntegratieproject zitten.”*

#### De visie op het veranderen naar de Kanteling

In een interview met de ambtelijke leiding laat hij<sup>3</sup> weten wat zijn visie is op het huidige verandertraject van de Kanteling en alle voorgaande veranderprogramma's:

---

<sup>3</sup> Er is gekozen voor de mannelijke vorm ook al is er sprake van een vrouw in verband met het anonimiseren.

*“Mijn doel is om van dit departement het beste departement te maken. Alles wat daarbij hindert valt dan af. Je hoort vaak dingen als; dat ken ik al, dat is niets nieuws, dat wilde zijn voorganger ook doen. Dat zijn eigenlijk dingen die de dood in de pot brengen.”*

Verder komt in het gesprek naar voren dat het invoeren van de Kanteling niet alleen een ingreep in de organisatiestructuur is, maar vooral een middel is om de cultuur binnen het departement te veranderen. De huidige organisatiestructuur, en de structuren in alle voorgaande veranderprogramma's, blijft namelijk de ongewenste cultuur van verkokering in stand houden.

*“Hoe kun je nu hameren op samenwerking als je de structuur van kolommen blijft aanhouden?”*

Om de Kanteling in te kunnen voeren en een flexibele organisatie mogelijk te maken is het van belang dat de medewerkers het nut van veranderen inzien en een flexibele houding aannemen.

*“Veranderen is goed voor je. Als men dat niet inziet, dan zal een verandering ook niet kunnen plaatsvinden.”*

Een verandering als de Kanteling zal volgens de ambtelijke leiding het beste kunnen worden ingevoerd door:

- De boodschap eenduidig te herhalen
- Te blijven hameren op een soort aambeeld, dat het goed is om te veranderen
- Het goede voorbeeld te geven. Het is belangrijk dat de leider zelf het goede voorbeeld geeft. De leider moet laten zien dat hij ook durft te veranderen. Leiderschap is van groot belang.
- Een duidelijke visie te verkondigen. Zonder duidelijk visie en een duidelijk einddoel zullen mensen niet in beweging komen.
- De doelen helder te formuleren en daarbij de juiste middelen in te zetten om het uiteindelijke doel te behalen.

*“Je kunt niet zelf een starre houding blijven aanhouden en iedereen willen aansporen om te veranderen”.*

Er zullen volgens de ambtelijke leiding altijd medewerkers zijn die niet zullen veranderen, niet willen veranderen en zelfs een aantal die niet kunnen veranderen. Medewerkers die iedere dag van negen tot vijf werken of die elke dag hetzelfde werk uitvoeren hebbend daarin een bepaalde structuur en routine ingebracht. Er zou altijd ruimte moeten zijn voor medewerkers die deze routine willen aanhouden. Dit geldt voor ongeveer 10% van alle OCW-medewerkers.

Daarnaast bestaat er ook een voorhoede van medewerkers die van nature veranderingsgezind en nieuwsgierig zijn. Deze medewerkers moet je blijven stimuleren en aanboren. Deze groep van tevens 10% bestaat voornamelijk uit nieuwe OCW-medewerkers die flexibel, omgevingsgericht en resultaatgericht zijn. Zij vormen daarnaast ook een groot stimulans voor de rest van de organisatie. Het streven is dan ook om deze groep te vergroten.

Het veranderproces naar de Kanteling vraagt om OCW-medewerkers die de gewenste cultuur kunnen uitdragen. Medewerkers die:

- *“Openstaan voor nieuwe dingen en van een uitdaging houden.*
- *Duidelijk laten zien waar de organisatie voor staat en die zich richten op maatschappelijke problemen.*
- *Actief meedenken in de richting van mogelijke oplossingen.*
- *Regelmatig nieuwe terreinen willen ontdekken en willen ontginnen.*
- *Niet vastgeroest zijn en juist buiten een bepaald stramien durven te denken. Uiteraard blijft er ruimte voor mensen die graag in hun routine willen blijven.*
- *Zorgen dragen voor een klantgerichte organisatie.”*

Veel medewerkers hebben ook een negatieve houding ten opzichte van de verandering naar de Kanteling. De ambtelijke leiding voorziet dan ook een aantal knelpunten.

Medewerkers die bijvoorbeeld niet worden gekozen om zitting te nemen in een themadirectie kunnen zich te kort gedaan voelen en teleurgesteld zijn. Het leuke actiegerichte werk gaat immers naar een

themadirectie. De stelseldirecties, die zorgen voor continuïteit in beleid, zullen blijven zitten met al het minder actiegerichte werk. De medewerkers in de stelseldirecties voelen zich daardoor vaak niet goed begrepen.

*“Er wordt vaak gevraagd ‘doen wij het niet goed dan?’ Mijn antwoord is dan ook ‘ja, maar niet goed genoeg’.”*

#### Kritiek op de structurele veranderingen van de Kanteling

In een aantal andere interviews gaven respondenten voornamelijk felle kritiek op de structurele verandering naar de Kanteling. Hoewel de opmerking betrekking hebben op de organisatiestructuur, ademen de opmerkingen ook een sfeer van de organisatiecultuur uit, dat soms te typeren is als wantrouwen en onzekerheid.

De Kanteling zou voortbouwen op alle voorgaande verandertrajecten die het ministerie van OCW de afgelopen tien jaar heeft doorlopen. Volgens een respondent is de analyse van elke veranderprogramma gedurende de afgelopen tien jaar dan ook steeds hetzelfde:

- *“De organisatie is te intern gericht*
- *Er is geen duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden. Hoewel het SG-DG model daar wel voor enkele verbetering heeft gezorgd.*
- *De organisatie is niet efficiënt genoeg*
- *De organisatie is niet voldoende resultaatgericht*
- *Er is geen sprake van een samenwerkingsgerichte cultuur.”*

Een andere respondent gaf aan dat de Kanteling juist geen logisch vervolg is op Sprong of de Kwaliteitsslag. De Kwaliteitsslag zou gericht zijn op het inzetten van minder medewerkers, maar met een betere expertise. De focus lag op medewerkers die hun werk goed uit konden voeren en waar ruimte was voor eigen verantwoordelijkheid. Het lijnmanagement en het middenmanagement zouden meer bevoegdheden krijgen, waarbij de aansturing zou verlopen via managementcontracten.

De Kanteling vraagt, volgens deze respondent, echter om meer inzet van personeel en een kleinere mandatering. Flexibiliteit is het sleutelwoord, maar dan is kantelen niet het juiste middel.

Een nieuwe organisatiestructuur inbrengen kan vernieuwd zijn, maar dan is de vraag of alle mensen wel doen wat er van hen gevraagd wordt. Als iedereen zijn werk goed zou uitvoeren, zou de structuur wel werken. Daarom moest volgens de respondent de Kwaliteitsslag juist worden afgemaakt, alleen op die manier zou de Kanteling kans van slagen hebben.

*“Sterker nog, door de Kanteling zijn we weer 2 stappen terug.”*

De respondent gaf verder aan dat de nieuwe SG met zijn aantreden een opdracht zou hebben gekregen om orde op zaken te stellen. Hij verscheen midden in het proces van de Kwaliteitsslag en wilde de gevallen gaten herstellen. De respondent geeft aan dat gaten herstellen prima is, maar het brengt de organisatie weer twee stappen terug bij af. Ook zou de Kanteling niet mislukken als de Kwaliteitsslag was doorgezet en niet voortijdig werd afgebroken. De Kwaliteitsslag werd volgens hem stopgezet door de wisseling van de macht. Naast een nieuwe SG werd ook de gehele bestuursraad ingewisseld. Nieuwe inzichten en een nieuw regime zouden hebben gezorgd voor de stopzetting van de Kwaliteitsslag.

*“Veel documenten zijn gereconstrueerd, alsof de Kanteling een logische opvolger zou zijn van de Kwaliteitsslag en Sprong.”*

Ook de positie van het MT-OCW wordt bekritiseerd. Volgens de respondent kantelt het MT-OCW niet mee met de organisatie. Zij zitten dicht bij de politiek waardoor hun macht juist centraal staat. Niet de signalen uit de samenleving, maar juist de signalen uit de politiek zouden centraal staan bij de ambtelijke leiding (MT-OCW).

*“Hun eerste doel is zorgen voor de politieke bazen.”*

Themagericht werken is volgens de respondent wel mogelijk, maar er wordt getwijfeld aan welke thema's er wordt gewerkt. De vraag is dan of er wordt gewerkt aan de politieke thema's of aan de actuele maatschappelijke thema's. De respondent geeft aan dat de functie van het MT-OCW is om mee te lopen met de politiek. Bewindspersonen bepalen veelal de agenda binnen het departement.

De invloed van de politiek echter is enorm en dat kan haaks staan op het bepalen van de maatschappelijke thema's.

*“ Ik geloof wel inhoudelijk in de Kanteling; meer mensen op een thema zetten is oké, maar ik geloof niet in de manier waarop de thema's op belangrijkheid worden geselecteerd.”*

Een derde respondent, die al meer dan 25 jaar werkzaam is op het departement, geeft ook aan dat elke verandering kan worden gezien als drie stappen vooruit en meteen ook weer één achteruit. Elke verandering is nieuw, maar brengt de organisatie zelf weer een klein stukje terug bij af. Het goede nieuws is dat er wel steeds iets verandert.

*“ 25 jaar geleden was het tempo anders. Door de automatisering is nu ook de werkdruk veel groter, maar er zijn veel managementlagen die ook allemaal eerste even ' een plasje' moeten doen over je werk voordat het op plaats van bestemming komt.”*

#### Verschillende visies op themadirecties

In navolging van de bovenstaande visie op het ontstaan van een themadirecties, gaven ook een aantal respondenten hun mening over het ontstaan en de inrichting van themadirecties. Ook hier wordt er voornamelijk gesproken over structurele veranderingen. Daarnaast wordt wel aangegeven welke houding het bestaan en goede werking van themadirecties kunnen bevorderen.

Zo gaf een respondent aan dat de motivatie achter het ontstaan van een themadirectie heel verschillend kan zijn. Het kan een thema zijn die de regering in het regeerakkoord heeft omschreven of het kan een probleem zijn die al jarenlang speelt maar niet wordt opgepakt of wordt opgelost. Daarnaast kan het gewoon een hot-item of issue zijn die zich op dat moment afspeelt. Belangrijk is dat een themadirecties stevige handen en voeten krijgt door onder andere een heldere opdracht te hebben voor vier jaar.

Voorts is er volgens de respondent ook sprake van spanning tussen themadirecties en stelseldirecties. Een stelseldirectie bekijkt hun beleidsveld met een integrale blik. Er worden vele eisen gesteld aan bijvoorbeeld het onderwijs, maar niet elke eis is hetzelfde. Een politieke stelsel streeft naar duurzaamheid en wetgeving die minstens voor tien jaar geldt. Er is ruimte voor wijzigingen, maar de samenhang moet wel worden gehandhaafd. Een stelseldirectie bewaakt iets voor langer duur, terwijl een themadirectie een specifiek probleem moet oplossen in een kortere tijdspanne. Er zou spanning ontstaan doordat medewerkers voor een deel werkzaam zijn in een stelseldirectie en voor het andere deel in een themadirectie. De gewenste manier om te gaan met dit soort spanningen is:

*“ Wat erg zou helpen, is dat mensen ervan bewust zijn dat dit gevoel, van het afwegen van belangen, gewoon erbij hoort.”*

Voorts is de verbinding en daarmee dus de samenwerking tussen een stelsel- en themadirectie is van groot belang, volgens de respondent. Een thema moet namelijk na een bepaalde tijd weer terugvloeien in een stelseldirectie. Er kan voorts wel een probleem ontstaan dat een werknemer vaak twee klussen tegelijkertijd uitvoert. Medewerkers moeten dit dan ook goed beseffen en duidelijk kiezen voor deze ' dubbele' baan.

*“ Weet goed wat je kiest. Dat je bijvoorbeeld vier jaar dit doet en dan weer teruggaat naar je oude functie.”*

Op het gebied van identiteit zal een themadirectie volgens deze respondent alleen succes hebben met een selectief personeelsbeleid. Een themadirectie heeft medewerkers nodig die:

- *“Communicatief sterk zijn;*
- *Overal durven binnen te lopen;*
- *Weten dat zij een dubbele baan hebben;*
- *Weten dat het lastig is;*
- *Weten dat er een functioneringsgesprek is waarin je door twee bazen wordt beoordeeld. Er wordt dan ook waardering uitgesproken over je functie in de themadirectie.”*

De respondent heeft zelf al eerdere ervaring met een aantal voorlopers van themadirecties en het element van leiderschap is van groot belang. Twee functioneringsgesprekken door twee verschillende bazen leidt wellicht tot meer bureaucratie, maar het scheidt wel helderheid. Het is van groot belang dat er duidelijke contracten worden opgesteld tussen directeuren met daarin de hoeveelheid tijd en werk dat zal worden verricht door de desbetreffende werknemer. De directeur trekt het voortouw in het maken van heldere afspraken en het geven van het goede voorbeeld ten aanzien van samenwerking.

*“Het is dan ook niet het afpakken van taken die voorheen onder een andere stelseldirectie vielen. Het is meer onderwerpen uitlichten, extra handen, extra aandacht. De directeuren moeten daarom ook goed met elkaar overweg kunnen. Zij hebben een voorbeeldrol.”*

Volgens de respondent schuilt in de hoeveelheid van themadirecties binnen het departement een groot gevaar voor de omgeving van de sectororganisaties. Al die themadirecties zullen acties ondernemen en zichtbaar zijn in het maatschappelijk veld. Het gevaar is dan dat een organisatie opeens twintig keer het ministerie van OCW ziet voorbij komen. Voor een extern persoon is alles namelijk het ministerie van OCW, er wordt geen onderscheid gemaakt in afdelingen, directies of mensen.

Een tweede respondent geeft aan dat themadirecties problemen oppakken die al jaren bestaan. Het voorbeeld van voortijdig schoolverlaten wordt gegeven. Het verschil is dat er vroeger maar één werknemer was die een specifiek dossier beheerde, nu is er een hele directie voor opgericht. Het bestaan van themadirecties wordt als positief ervaren, maar de continuïteit van andere onderwerpen moeten tevens gegarandeerd kunnen worden. Een themadirectie moet werken aan de prioriteiten van het kabinet, alleen op die wijze zal een bewindspersoon aan zijn of haar prioriteiten kunnen werken of zo bepaalde beloftes te kunnen inlossen. Voorts is van belang dat naast het verzorgen van een goede rechtspositie (flexibiliteit en mobiliteit) van de medewerkers er ook sprake is van goede huisvesting en goede kantoorvoorzieningen. Daarnaast komt naar voren dat de steun van de minister en een goede samenwerking tussen de verschillende directies, van essentieel belang.

#### Nieuwe organisatieopzet OCW 2007

De afgelopen periode van 2006 is na nauw overleg met de betrokken directies een plan voor de nieuwe inrichting van stelsel- en themadirecties uitgewerkt. Het MT-OCW heeft 25 januari 2007 het nieuwe organogram (zie bijlage 5) van de nieuwe organisatie vastgesteld. Echter kan een besluit over de invulling pas worden genomen als de nieuwe bewindslieden van (Kabinet Balkenende IV) hun ‘100-dagenplan’ hebben vastgesteld. De inrichting van de nieuwe organisatie zal pas zijn beslag vinden in de loop van 2007. Vooruitlopend daarop zijn een aantal actuele onderwerpen in de staande organisatie als project worden belegd.

#### Tot slot

In de voorgaande paragrafen is naar voren gekomen dat leiderschap belangrijk is bij het invoeren van een verandering. Hoewel er veel kritiek en wantrouwen heerst over de invoering van de Kanteling moet het geven van het goede voorbeeld en hebben van een helder veranderplan zal ervoor moeten zorgen dat de rest van de organisatie zal volgen. Voorts wordt er duidelijk aangegeven wat de gewenste houding van een OCW-medewerker moet zijn om zo een andere cultuur te kunnen bewerkstelligen. Nieuwsgierigheid, veranderingsgezindheid en pro-activiteit zijn belangrijke sleutelwoorden.

Ten aanzien van het werken in een themadirectie is het van belang om als medewerker bewust te zijn van je identiteit en functie. Het afwegen van belangen de wetenschap dat je kiest voor een ‘tijdelijke’ baan moeten ervoor zorgen dat je als medewerker geen last zult hebben van de spanningen die er bestaan tussen de stelsel- en themadirecties. Ook moet een medewerker in een themadirectie beschikken over een aantal competenties op het gebied van communicatie, samenwerking en lef. Ten aanzien van de gevraagde flexibiliteit is het beschikken over geschikte huisvesting met goede kantoorvoorzieningen ook van groot belang.

In de volgende paragrafen zal de huidige organisatiecultuur van het ministerie van OCW beter vorm krijgen door de ervaringen van programmadirectie DIALOOG, die als voorloper op de Kanteling al fungeerde als themadirectie, te bespreken. Allereerst zal de positie en missie van DIALOOG binnen de organisatie worden weergegeven.

### **6.3 Plaats en positie binnen de organisatie**

Het ministerie van OCW heeft de laatste jaren op beperkte wijze thema- en programmadirecties ingevoerd. Programmadirectie DIALOOG kan, met de oprichting per 1 januari 2005, beschouwd worden als één van de voorlopers op het themagerichte stelsel dat stevigere vormen begint aan te nemen in 2006-2007. Directe aanleiding voor het ontstaan van programmadirectie DIALOOG was de moord op Theo van Gogh op 2 november 2004 in Amsterdam en de schok die deze moord in de Nederlandse samenleving teweeg heeft gebracht. Niet alleen vanwege de wijze waarop de moord werd gepleegd, maar vooral omdat de moord het gevolg was van de vergaande radicalisering van sommige Nederlanders. Die radicalisering bedreigt de verhoudingen tussen de bevolkingsgroepen binnen de Nederlandse samenleving.

#### Missie

De programmadirectie kreeg de opdracht een dialoog te organiseren met het maatschappelijk middenveld (maatschappelijke organisaties) en om het ministerie meer inzicht te geven in de stand van integratie en de problemen die daarbij een rol spelen. DIALOOG had als doel het coördineren en bevorderen van de samenhang tussen de diverse activiteiten binnen de verschillende organisatieonderdelen van OCW op het terrein van veiligheid en maatschappelijke binding. Waar nodig kon vanuit het programma verscherpte aandacht gegeven worden aan activiteiten/ projecten die, gegeven de actualiteit, een bovengemiddelde prioriteit hadden gekregen. Ook had het programma een signalerende rol te vervullen met betrekking tot interne en externe ontwikkelingen. DIALOOG wilde binnen het ministerie en ook voor externe partijen een aanspreekpunt zijn bij actualiteiten op het terrein van sociale cohesie, integratie en veiligheid (Ministerie van OCW, 2007; p. 3).

Op deze wijze zou OCW een bijdrage leveren aan de hoger gelegen missie van de Rijksoverheid, namelijk het bevorderen van de samenhang in de Nederlandse maatschappij en daarmee de risico's in de samenleving te verminderen/ bij te dragen aan een veiligere samenleving (Ministerie van OCW, 2005; p.8).

Binnen het ministerie van OCW (2004- 2005) waren veel initiatieven en activiteiten op zowel het terrein van de maatschappelijke binding als op het veiligheidsterrein. Probleem hierbij was dat de organisatiestructuur van het ministerie niet direct aansloot bij deze thematieken vanwege het feit dat OCW georganiseerd was langs de lijnen van het veld. Hierdoor ontstonden er een aantal problemen:

- Het totaaloverzicht dreigde zoek te raken;
- Afstemming en coördinatie tussen diverse organisatieonderdelen is vereist;
- Sommige activiteiten sneeuwden qua prioriteit en aandacht onder in verband met andere structurele activiteiten van een directie;
- Financiën en capaciteit waren in sommige dossiers niet toereikend;
- Er was geen eenduidige aanspreekpunt.

Gelet op het bovenstaande en de veelheid aan projecten besloot het ministerie van OCW tot overgaan tot de oprichting van programmadirectie DIALOOG. Meerwaarde van het programma moest zijn: "duidelijk aanspreekpunt. Coördinatie en samenhang, signalering interne en externe ontwikkelingen en projectaansturing van prioritaire dossiers" (Ministerie van OCW, 2007; p. 7).

Zie bijlage 6 voor het organogram van het ministerie van OCW (2005) en de positie van DIALOOG daarin.

#### Kenmerken van het programma

Het program charter van DIALOOG was opgesteld door een externe adviseur, de beoogd directeur DIALOOG en de opdrachtgever vanuit het MT-OCW. Dat was in het eerste half jaar de SG, daarna DGHBW. Kenmerken van het programma:

- DIALOOG betreft relevante actoren binnen en buiten het ministerie van OCW bij definitie en realisatie van de doelstellingen. Het ministerie vervult een regierol.
- DIALOOG bevordert samenhang tussen de verschillende initiatieven die het ministerie van OCW neemt voor maatschappelijke binding en veiligheid.
- DIALOOG zorgt voor de uitwisseling van kennis tussen verschillende deeltherreinen, ondersteund door ICT.
- DIALOOG neemt waar mogelijk al gestarte initiatieven in het programma op, als deelprogramma of project.



- De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van projecten berust bij de lijn organisatie
- DIALOOG draagt de resultaten en werkwijze over aan de lijnorganisatie.

Er zijn voor DIALOOG zes rollen benoemd die de basis vormen van de indeling in werkzaamheden, het opstellen van managementafspraken en de rapportage over de werkzaamheden en bereikte resultaten. Deze rollen zijn:

- Aanjaagfunctie en signaalrol
- Organisator van de dialoog met het maatschappelijk middenveld
- Coördinatie en platform binnen OCW
- Accountfunctie naar derden
- Kennisverwerving en deskundigheidsbevordering
- Advisering politieke en ambtelijke top

#### Organisatiestructuur

De organisatiestructuur van programmadirectie DIALOOG bestond in beginsel uit een directeur, een projectsecretaris en een assistent projectsecretaris. De formele opdrachtgever van DIALOOG was de SG en minister. De verantwoordelijkheid is na een half jaar overgedragen aan DGHBW. Nota's, memo's en andere dragers van rechtsbeslissingen worden eerst door de DGHBW geparafeerd, waarna het naar de minister wordt verzonden voor een uiteindelijke beslissing. Het MT-OCW heeft een managementcontract met de programmadirecteur afgesloten waarin de te behalen resultaten en financiën zijn vastgelegd. Programmadirectie DIALOOG werkte volgens een matrixstructuur. Daarbinnen zouden projecten met een hoge prioriteit en een hoog politiek afbreukrisico onder aansturing of coördinatie van DIALOOG vallen.

In bijlage 7 wordt er een overzicht verschaft van alle projecten waar DIALOOG haar werkzaamheden aan heeft verleend. Daarnaast liepen er binnen DIALOOG nog twee eigen projecten, namelijk themadag 'Nederland kleurrijk' en project GETalentEERD, waar later in dit hoofdstuk aandacht aan zal worden besteed.

Programmadirectie DIALOOG zou in beginsel bestaan tot 1 januari 2006. In september 2005 werd nagegaan of DIALOOG nog in 2006 moest worden voortgezet om zo bepaalde deelprogramma's of projecten voort te zetten. In samenspraak met de opdrachtgever is het programma verlengd tot 1 januari 2007.

In september 2006 werd het duidelijk dat twee belangrijk projecten, namelijk de organisatie van een themadag voor OCW over integratie en het project GETalentEERD- nog enige tijd zouden doorlopen. Bovendien lagen er plannen om thema- en projectdirecties binnen OCW een vastere status te geven in het kader van organisatieveranderingen. Omdat ook het onduidelijk was hoe de nieuwe bewindspersonen met de DIALOOG thematiek wensten om te gaan werd DIALOOG verlengd tot 1 april 2007 met een afbouwperiode tot 1 juli 2007. DIALOOG als programmadirectie is dan officieel ontmanteld per 1 juli 2007.

In de volgende paragraaf zal gestart worden met het beschrijven van de organisatiecultuur binnen programmadirectie DIALOOG, volgens de al eerder genoemde oriëntaties van identiteit, omgeving, samenwerking, leiderschap, ruimte, symbolen en mythen.

#### **6.4 Oriëntatie op de identiteit**

In deze paragraaf wordt getracht de identiteit van DIALOOG te beschrijven aan de hand van de taken en personele bezetting. Wat betekende het eigenlijk om bij programmadirectie DIALOOG en het ministerie van OCW werkzaam zijn?

DIALOOG werd vooral gekenmerkt door de taken die zij uitvoerden, zoals het aansturen en coördineren van allerlei projecten en plannen. Daarnaast stond DIALOOG vaak in de schijnwerpers door twee projecten die zij zelf uitvoerden, in opdracht van de toenmalige bewindspersonen.

Project GETalentEERD was één van de projecten die DIALOOG uitvoerde dat na ontmanteling van DIALOOG nog blijft voortbestaan tot 1 januari 2008 onder directie Voortijdig Schoolverlaten (VSV).

GETalentEERD is een initiatief om in de drie domeinen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap rolmodellen, bruggenbouwers, talenten en initiatieven zichtbaar te maken en in te zetten voor activiteiten op scholen, in de media en op universiteiten. Zo worden kleurrijke en talentvolle mensen zichtbaar die kunnen dienen als inspirerende voorbeelden. Bovendien kunnen deze talenten via

diverse netwerken- maatschappelijke organisaties, projecten het bedrijfsleven- hun eigen kwaliteiten verder ontplooiën en ontwikkelen.

Een tweede project dat in de steigers lag was het organiseren van een themadag genaamd 'Nederland kleurrijk nu en dan'. Doel van deze themadag was de OCW-medewerker de kans geven hun kennis te vergroten over de huidige stand van integratie, vooral de terrein van OCW. Belangrijk was dat alle medewerkers van het ministerie, zowel de ambtelijke top, beleidsmedewerkers als ondersteunden medewerkers konden deelnemen. Er zou naast het officiële verhaal ook aandacht worden besteed aan hoe de ambtenaar zelf staat tegenover het integratiebeleid. De themamiddag zou naast allerlei rondetafelgesprekken met deskundigen en vertegenwoordigers van verschillende culturele groeperingen ook activiteiten als het bezoeken van scholen, stadswandelingen en filmvertoningen bevatten. De themamiddag was bedoeld als een scholingsdag en was verplicht gesteld voor alle medewerkers. Helaas heeft deze themadag nooit plaats kunnen vinden. Na een hoop voorbereiding en planning werd de dag vele malen uitgesteld door de ambtelijke top vanwege andere politieke prioriteiten. De laatste uitstelling had te maken met de introductie en komst van de nieuwe bewindslieden van kabinet Balkenende IV.

### Werving en selectie

De programmadirecteur, projectsecretaris en assistent projectsecretaris zijn vanaf het begin betrokken geweest bij DIALOOG en zijn tevens afkomstig vanuit het departement van OCW. De roep om meer personeel werd met coördinatie van steeds meer projecten al gauw groter. Echter waren er problemen op het gebied van de organisatiestructuur die leidde tot onduidelijke en klemmende regelgeving op het gebied het werven en selecteren van personeel. Dit leidde voorts tot onnodige vertragingen, waardoor er te weinig capaciteit was om alle taken naar behoren uit te kunnen voeren. Dit beperkte DIALOOG dan ook in de voortgang van haar taken en in de zichtbaarheid van de directie(-leden) binnen het departement.

Voor het project GETalentEERD en de Themadag werden allereerst twee stagiaires aangetrokken. Ik ben één van die stagiaires geweest die binnen DIALOOG zich voornamelijk heeft bezig gehouden met het project GETalentEERD. Daarnaast heb ik op verschillende wijze kennis mogen maken met de organisatie van OCW, dit voornamelijk omdat mijn stagebegeleider de programmadirecteur zelf was. Van belangrijke Algemene Overleggen (AO's) waarbij bewindslieden betrokken waren, het schrijven van een brief aan de Tweede Kamer tot aan het ambtelijk ondersteunen van de minister bij externe bezoeken. Het stageaanbod werd mij via een interne website van de Erasmus Universiteit (Sin-online) kenbaar gemaakt. Na een korte sollicitatieprocedure werd ik aangenomen. De tweede stagiaire was afkomstig vanuit het hbo en had zelf de afdeling P&O benaderd met een open sollicitatie. Hij werd voornamelijk gekoppeld aan de werkzaamheden van de projectsecretaris. Bij de verlenging van DIALOOG mochten wij beiden werkzaam blijven bij de organisatie, maar dat ging wel gepaard met een hoop klemmende regelgeving. Uiteindelijk leidde dat tot een aanstelling als uitzendkracht. Wat voorts ook inhoudt dat wij geen gebruik mogen maken van de mobiliteitsbank binnen OCW, noch enige loopbaanbegeleiding of interne opleidingen en cursussen.

Na mijn komst moest voor het project GETalentEERD, wat toen slechts een vergezicht was van een idee vanuit de ambtelijke top, nog een heel team worden opgezet, inclusief een projectleider. Regels voor het werven en selecteren van personeel leidde tot onnodige vertragingen, waardoor ook kandidaten afhaakten of nauwelijks te interesseren waren. Daarbij komt kijken dat er altijd eerst intern moet worden geworven voor kandidaten waarna de vacature extern bekend gemaakt mag worden.

Na een kwartiermaker, afkomstig uit een flexpool vanuit het ministerie van VROM, werd uiteindelijk een projectleider aangesteld vanuit datzelfde departement. Op dat moment kreeg GETalentEERD handen en voeten. Naast een projectleider en een stagiair stonden er nog functies beschikbaar voor twee projectmedewerkers en een secretaresse. De eerste projectmedewerker (later ook de opvolger van de projectleider) bij GETalentEERD werd op een informele wijze getipt over de functie.

*“Een oud- collega van mijn vorige directie tipte mij over de roep om personeel bij DIALOOG. Hij zou zelf eerst de functie aannemen, maar zijn directeur wilde hem niet laten gaan.”*

Hij is afkomstig vanuit het ministerie van Justitie en had nauwelijks ervaring met het werkerterrein van DIALOOG. De tweede projectmedewerker is, via een reactie op de ' officiële' vacature via de hierboven genoemde website, aangenomen. Hij is afkomstig vanuit een uitvoeringsinstantie van het ministerie van justitie. Ook hij had geen beleidsinhoudelijke kennis of specifieke ervaring op het werkerterrein van DIALOOG.

Sommige medewerkers van DIALOOG brachten de wervingsgewoonte in verband met het karakter van het specifieke beleidsterrein.

*“Toen ik de advertentie las dacht ik meteen; dit is een kans om mij in te zetten voor de multiculturele samenleving, juist omdat ik zelf ook allochtoon ben! Maar ik kan mij voorstellen dat anderen zich minder geroepen voelen en minder enthousiast worden van zo’n beladen beleidsterrein.”*

Betrekkelijk weinig nieuwe medewerkers hadden ervaring met op het specifieke werkterrein van deze programmadirectie en geen van de nieuwe medewerkers zijn bij aanstelling beleidsinhoudelijk op de hoogte geweest.

Op het gebied van identiteit werd DIALOOG voornamelijk gekenmerkt door haar personeelsbestand dat diversiteit uitstraalde. Als er gezocht moet worden naar een gemeenschappelijke factor, waarom de medewerkers van DIALOOG nu wel juist deze programmadirectie werkzaam waren in het feit dat alle nieuwe medewerkers (en de directeur) van allochtone afkomst zijn en dus affiniteit zouden kunnen hebben met het werkterrein (integratie) van DIALOOG. Het departement van OCW is een tamelijk blank en grijs departement. Veel OCW-medewerkers zijn dan ook vaak langer dan tien jaar in dienst en zijn vaak wel afkomstig uit het beleidsterrein van OCW. Docenten, kunstenaars en wetenschappers domineren veelal het departement.

Binnen het departement had DIALOOG als overplaatsingsmogelijkheid niet voor iedereen evenveel aantrekkingskracht. Ondanks het feit dat de meeste potentiële medewerkers zich geen duidelijk beeld hebben gevormd van de werkzaamheden en missie van DIALOOG, werd het beleidsterrein vaak gekarakteriseerd als dynamisch, veelzijdig en divers.

*“Iedereen vindt DIALOOG belangrijk, ze staan achter de gedachte, maar niet iedereen vindt het een geen politieke prioriteit.”*

#### Beeldvorming medewerkers

De opdracht van nieuwe medewerkers is vaak indicatief geformuleerd en krijgt vaak pas concreet vorm op de eerste dag. Veel medewerkers kregen dan ook het gevoel dat zij ‘in het diepe werden gegooid’ en daardoor langzaam grip kregen op de materie.

Een andere manier van het versterken van de collectieve identiteit is het afleggen van een ambtseed of belofte. In 2004 is binnen het departement een introductieprogramma ontwikkeld voor nieuwe medewerkers dat gekoppeld is aan het afleggen van de eed of belofte. Vanaf 20 mei 1998 moeten alle medewerkers die een dienstverband aangaan bij het ministerie van OCW, een ambtseed of belofte afleggen. Daarmee geven zij aan dat zij op een integere wijze hun werk zullen uitvoeren, geen beloningen, giften of beloften van derden mogen vorderen, verzoeken of aannemen. Door het afleggen van deze ambtseed belooft de medewerker voorts ook gedrag en handelingen, die het aanzien van het ministerie kunnen schaadden, achterwege te laten. De medewerker maakt zelf, op grond van zijn of haar geloofsovertuiging, de keuze tussen het afleggen van de eed (“ ik zweer, zo waarlijk helpe mij God Almachtig”) of de belofte (“ ik verklaar en beloof”).

Als stagiair en uitzendkracht mag er geen ambtseed of belofte mogen worden afgelegd.

#### Identiteit en andere directies

In een interview met een respondent kwam de identiteit van een andere directies aan de orde dat een goed voorbeeld geeft over de mate van collectiviteit binnen een directie. Echter kan dit verhaal ook beschouwd worden als een mythe, waarvan de betekenis belangrijker is dan de feitelijke inhoud van deze quote. Deze uitspraak zal thans later ook worden besproken.

*“ Toevallig ken ik een verhaal dat een collega van directie VO zich in een bijeenkomst over de Kanteling, waar de SG ook bij aanwezig was, positief uitliet over het verandertraject. Dit viel niet in goede aarde bij de rest van de directie. Naderhand werd de desbetreffende collega tot orde geroepen, dat zij ‘ uit de maat’ liep en zich moest aanpassen.”*

### **6.5 Oriëntatie op de omgeving**

In de omgeving van de programmadirectie worden naast een aantal departementale directies twee andere sleutelactoren gelokaliseerd. Allereerst gaat het hierbij om organisaties vanuit het

maatschappelijk veld. Hieronder vallen o.a. scholen, universiteiten, kunstinstellingen, belangenorganisaties en vele andere instellingen en organisaties die zich bezig houden op het terrein van onderwijs, cultuur en wetenschap. Ten tweede betreft dit 'de politiek', waarmee met name de politieke opvattingen van ambtenaren wordt bedoeld.

#### Oriëntatie op de sector-organisaties

DIALOOG stond in nauw contact met verschillende maatschappelijke organisaties. Het bouwen en onderhouden van een groot netwerk is een vereiste voor een themadirectie die beter wilt kunnen inspelen op maatschappelijke vraagstukken als integratie en sociale cohesie. Hoewel DIALOOG moest fungeren als een directie die midden in de samenleving stond, konden vele maatschappelijke organisaties niet altijd het werk van een themadirectie en het werk van OCW als regelgever en geldschieter onderscheiden. Op dit gevaar werd al eerder gewezen door een respondent in paragraaf 6.2. Maatschappelijke organisaties zien niet altijd enig onderscheid tussen allerlei directies en uitvoerende instanties van OCW. Alles wordt gezien als OCW en op die manier komt OCW dan ook veelvuldig voorbij. Daarnaast kwam DIALOOG in de rol van coördinator van vele andere projecten ook voorbij als geldschieter.

Er werd dan ook vaak argwanend gereageerd op het project GETalentEERD. Dit project had een te sterk uitvoerend karakter die volgens velen niet paste bij het takenpakket van OCW. Vele organisaties hadden dan ook een sterk beledigend gevoel, dat hen iets werd opgelegd dat de organisaties zelf veel beter hadden kunnen opzetten. Dit geluid kwam voorts ook vanuit de andere OCW-directies binnen het departement vandaan. In de volgende paragraaf wat ingaat op het aspect van samenwerking zal dat nader worden besproken.

GETalentEERD heeft een driedelige doelstelling. Ten eerste moet GETalentEERD de oogst van het OCW-beleid van de afgelopen jaren inzichtelijk maken door het tonen van vijftig rolmodellen of brugbouwers. Daarnaast komt er een convenant met het bedrijfsleven. Het convenant kan de talenten verder helpen door ze een netwerk te bieden. Tot slot zal GETalentEERD aanhaken bij verschillende events in den lande en hierdoor mediamomenten creëren door de talenten een podium te bieden waar zij hun verhaal kwijt kunnen.

De mediacampagne startte op 15 januari 2007, met het live in de lucht gaan van de website, [www.getalenteerd.nl](http://www.getalenteerd.nl). Op de website zijn de talenten te vinden die meedoen. Het is mogelijk met ze te mailen en om nieuwe talenten aan te dragen. Naast de website zijn er posters, freecards en flyers. In januari en maart waren er op radiostation FunX en Radio 538 spotjes te beluisteren die ingesproken waren door de talenten. De doelstelling om in maart 2007 vijftig talenten gesignaleerd en verbonden te hebben aan GETalentEERD is ruimschoots gehaald. Eind juli waren er tachtig talenten.

Gezien de doelstelling en de activiteiten van GETalentEERD was samenwerking en contact met vele maatschappelijke organisaties van levensbelang. Ondanks de argwaan en het principe dat een departement zelf niet een dergelijk project zou moeten uitvoeren verliep het contact met DIALOOG voorspoedig. DIALOOG, bestaande uit medewerkers die allemaal een bepaalde mate van persoonlijke affiniteit met het thema 'integratie en sociale cohesie' hebben, het zij door een allochtone komaf of door een bepaalde mate van interesse in multiculturaliteit, kregen wel een grote mate van respect en aanhang vanuit maatschappelijke organisaties. Er werd vaak geopperd dat DIALOOG gevoel had voor het onderwerp en de problematiek van de multiculturele samenleving, iets wat vele OCW-medewerkers ver van hun bed zou staan. De geplande themadag, dat ook wel gezien werd als een verplichte scholingsdag, had als doel de kennis te vergroten over de huidige stand van integratie en diversiteit. Onderwerpen als de sleutelrol van onderwijs en cultuur in integratie, diversiteit in het personeelsbestand en kennis over o.a. de Islam zouden de agenda vullen.

#### Oriëntatie op de politiek

De politieke voorkeur van OCW-medewerkers speelt niet een al te grote rol binnen DIALOOG of binnen het departement.

Ten aanzien van de relaties met 'de politiek' geldt dat het aantal persoonlijke contacten met de minister in het algemeen vrij beperkt is. Alleen directeuren, woordvoerders en persoonlijke medewerkers van directie Communicatie hebben frequenter contact. Verder was er wel sprake van een kritische houding vanuit medewerkers ten opzichte van de minister. Voorts kwam de politieke kleur van de minister wel veelvuldig naar voren in onder andere speeches.

Het project GETalentEERD was gestart op initiatief van de bewindspersonen van OCW. Toch was de steun vanuit de bewindspersonen en dan met name vanuit de minister, erg verschillend. Het project,

wat voorheen bekend was onder de naam 'Ongekend Talent', werd op 28 juni 2006 aangekondigd in een brief aan de Tweede Kamer genaamd 'OCW en Integratie'. De naam van 'Ongekend Talent' was bij nader inzien al in gebruik. Bij het verzinnen van een nieuwe naam stuitte het projectteam op allerlei moeilijkheden op het gebied van persoonlijke voorkeuren vanuit de ministeriele top. De naam is gedurende het project talloze keren veranderd, totdat de naam 'de lading' zou dekken. De uiteindelijk gekozen naam was 'GETalentEERD'. Deze naam bevat dan ook een woordspeling en bestaat uit de woorden 'geëerd' en 'talent'

Deze 'wankele' steun vanuit de top van de organisatie leidde voorts tot minder draagkracht binnen het gehele departement. Dit wordt deel ook besproken bij de oriëntatie op leiderschap.

*" Ongekend Talent (GETalentEERD) was een idee van Maria, maar er was veel verzet daartegen. Dit kun je zien als een soort opstand tegen de macht van een bewindspersoon."*

In de volgende paragraaf zal worden ingegaan op de samenwerking en onderlinge relaties tussen DIALOOG en de overige directies.

## **6.6 Oriëntatie op samenwerking**

In deze paragraaf wordt getracht de omgangsvormen, onderlinge relaties tussen de medewerkers en de communicatiestructuur weer te geven.

Terugkomend op het feit dat DIALOOG te kampen had met een langzaam groeiende personeelsbestand en daardoor lange tijd bezig was met het vormen van een eigen identiteit, was DIALOOG als directie tamelijk onzichtbaar voor de andere directie-leden binnen het departement. DIALOOG had immers geen duidelijk 'gezicht' en was druk bezig met het oplossen van allerlei structuurproblemen.

Als stagiair binnen DIALOOG was mijn eerste opdracht dan ook om een kennismakingsronde te maken om zo alle contactpersonen van DIALOOG te leren kennen en hierdoor de samenwerking te verbeteren en het netwerk te vergroten. DIALOOG gebruikte als aansturingmodel een matrixstructuur. De bedoeling was dat de programmadirecteur van DIALOOG voor een gedeelte de baas werd van andere medewerkers uit de stelseldirecties. Dit bleek echter niet haalbaar te zijn, omdat prioriteiten vanuit de eigen directies vaak voor gingen. Als tussenvorm toen gekozen voor intensivering van de werkrelaties op medewerkerniveau. Dit betekende dat DIALOOG in elke directie een contactpersoon had die aanspreekbaar was ten behoeve van coördinatietaken.

Een vereiste bij het goed kunnen functioneren van DIALOOG was dan ook onder andere een goede samenwerking met andere directies. Die was echter ver te zoeken:

*"Er heerst binnen dit departement echt een cultuur dat men bang is voor 'landje pik'. Als niemand weet wat ze met een probleem of vraag aan moeten dan wordt het even snel over de schutting gegooid, bij een andere buurman. Alles wordt heel gemakkelijk doorgeschoven.*

*Verder zijn de medewerkers hier helemaal niet empatisch naar elkaar. Het is echt een eilandencultuur. Alles wat men niet kent of niet weet, wordt overboord gegooid in de zee. Dan kun je dus lekker blijven zwemmen in de zee van eilandje naar eilandje met je vraag. En dan zwem je ook nog eens tegen de stroom in he!"*

In beginsel had DIALOOG een enorme projectgroep opgericht bestaande uit contactpersonen van uit de verschillende directies. Om de twee weken vond er een overleg plaats. Iedere maand leek er steeds minder animo te zijn om op te komen dagen bij dit overleg. Uiteindelijk bleven alle contactpersonen weg, zelfs zonder zich af te melden. Ook contacten via de e-mail namen sterk af.

De contacten met andere directieleden werden als volgt omschreven:

*"Ik heb natuurlijk veel directieleden gesproken. Ik moest ze informeren over het project GETalentEERD, ik moest ze om input vragen enz. Ik had dan ook een meeting georganiseerd om met iedereen even rond de tafel te gaan zitten. Er kwam toen dus niemand opdagen, sommige hadden dus niet eens even afgemeld! Toen heb ik maar mijn eigen plan getrokken en ben ik verder gegaan zonder enige overleg met andere directies. GETalentEERD is een project dat talenten zichtbaar wilt maken op het gebied van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, dus het betreft alle directies op dat gebied. Maar goed, er is geen interesse, dus dan trek ik mijn eigen plan.*

*Ik kreeg daarna wel vijandige reacties terug over het project, maar mensen houden zich liever van de domme. Ze willen niet eens weten waar het project overgaat. Ze zetten wel hun hakken in het zand als je ze om iets wilt vragen. Ze kunnen wel lullen als brugman, maar dat is dan ook echt alles.”*

Een andere respondent typeerde de samenwerking met een aantal andere directies als volgt:

*“ Directie Voortgezet Onderwijs (VO) is heel erg kritisch en moeilijk in omgang. Samenwerken gaat echt heel erg moeizaam.*

*Directie P&O is bijvoorbeeld weer heel anders te typeren. Zij zijn meer op zichzelf, en houden zich bezig met hun eigen taken en beleid. Directie VO daarentegen zoekt vaak een discussie op. Directie BVE heeft vergeleken met de andere directies een hele open houding. Het is erg fijn om met hen samen te werken. Zij zien alle samenwerking als een toegevoegde waarde, terwijl directie VO samenwerking ziet als een bemoeienis van anderen.”*

Zoals eerder is besproken in de voorgaande paragraaf heerste er kritiek op project GETalentEERD vanuit de diverse directieleden. Een respondent gaf aan dat er met dit project een conflict tussen taken van het departement ontstaat. OCW wordt door externen vaak gezien als de geldkraan en is daarnaast degene die ingrijpt met de Inspectie van het Onderwijs, CFI etc. De core business van OCW is regelgeving, geld en toezicht. Daarbij kan je als departement dus ruimte geven aan onder andere scholen om projecten aangaande talent op te richten en uit te voeren. Zelf een activistisch en uitvoerend project oprichten zou niet passen in het takenpakket van OCW.

*“ Een departement moet dichterbij de samenleving staan, dit omdat de regelgeving passend moet zijn. OCW moet voelsprietten hebben in de samenleving, maar ga niet op de stoel zitten van de uitvoering!”*

Er wordt wel getracht de samenwerking en collegialiteit te bevorderen door onder andere het verzorgen van activiteiten:

*“Maar er worden wel veel dingen georganiseerd, door bijvoorbeeld bijeenkomsten, borrels en activiteiten voor de werknemers. Dus het wordt wel gestimuleerd om de zoveel tijd bijeen te komen.”.*

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op het aspect van leiderschap

## **6.7 Oriëntatie op leiderschap**

Een belangrijk aspect van leiderschap wordt vaak gezien als het vermogen om een voorbeeldfunctie te vervullen in de organisatie. In een interview met de ambtelijke leiding kwam duidelijk naar voren dat leiders, waaronder ook directeuren, die het goede voorbeeld zouden moeten geven voor het veranderen naar een flexibele en omgevingsgerichte organisatie, daarbij ook een bepaalde houding moeten aannemen. Die houding zou volgens de ambtelijke leiding moeten bestaan uit:

- iemand die nieuwsgierig is
- iemand die mensen kan binden
- iemand die snel een team van mensen kan oprichten met de ‘juiste’ houding. Daarmee wordt bedoeld op de hier bovenstaande houding van OCW-medewerkers.
- iemand die snel kan schakelen
- iemand die niet pragmatisch is en die juist streeft naar ideale situaties en geen genoegen neemt met praktisch haalbare situaties.
- iemand die de houding heeft van ‘niet lullen, maar poetsen’.

Een goede directeur benodigd volgens de respondent geen specifieke kennis over het thema (of de opdracht) van zijn directie. Hij zal alleen goede managementvaardigheden moeten bezitten om mensen te kunnen sturen en neuzen te kunnen richten. Ook medewerkers dienen geen specifieke kennis te bezitten over een bepaald thema. De kennis is niet noodzakelijk. Door de nieuwsgierige houding zullen medewerkers op zoek gaan naar kennis bij het formuleren van bepaalde doelen en beleid.

*“Je gedrevenheid en houding is belangrijk. Durf nieuwe vragen te stellen! Soms hebben mensen nog nooit bepaalde vragen gesteld, maar maken wel beleid.”*

In voorgaande paragrafen is besproken dat de cultuur en identiteit binnen andere directies zullen erg van elkaar kunnen verschillen. Een respondent gaf aan dat oorzaak van deze verschillen veel te maken heeft met de type leidinggevende (directeur) van de directies. Een directeur met een open houding, die samenwerking hoog in het vaandel draagt, zal ook een directie creëren die dezelfde houding aanneemt.

*“ Het heeft denk ik veel te maken met de leidinggevende, de directeur. Vroeger was er namelijk bij directie BVE een hele andere directeur. Samenwerking ging toen veel moeilijker en deze directeur zocht echt conflicten op. Veel interne ruzies waren het resultaat.”*

Naast de juiste houding en het vervullen van een voorbeeld functie dient de ideale leider snel een team te kunnen oprichten met de juiste mensen voor de juiste taken. DIALOOG liep hierbij al snel vast door de al eerder besproken klemmende regelgeving en stroperigheid van beleid. De werving en selectie van medewerkers voor DIALOOG liep enorme vertraging op, waardoor ook de taken van DIALOOG daar enige hinder van hebben ondervonden. Mede door dit structuurprobleem was de directeur van DIALOOG tamelijk onzichtbaar in de uitvoering van alle andere taken die zich afspeelden binnen DIALOOG. Dezelfde onzichtbaarheid is terug te vinden in de onzichtbare identiteit van DIALOOG in het gehele departement.

De interne zoektocht naar medewerkers die vanuit de verschillende directies, in een matrixstructuur, hun expertise zouden inzetten bij DIALOOG verliep ook erg moeizaam. Dit vooral ook omdat de directeurs van de andere directies niet geheel meewerkten aan de gedachte van een themadirectie. Vele directeurs probeerden de afwezigheid van deze medewerkers te compenseren door een bepaald bedrag te doneren aan DIALOOG. Maar geld was niet noodzakelijk voor DIALOOG, inzet van expertise daarentegen was van levensbelang. De houding van deze directeurs jegens de inzet van medewerkers vanuit de stelseldirecties werd vaak overgenomen door alle medewerkers in die specifieke directies.

*“ Ze werden beschermd door hun eigen directeur, die hen op dat moment inzette op andere prioriteiten. De directeurs wilde wel geld geven in ruil voor de afwezigheid, maar je hebt juist de expertise (dus mensen) nodig. Iemand zegt wel dat hij/zij geld geeft, maar niemand krijgt dat geld ooit toebedeeld. Wij hebben geen bankrekeningnummer of iets dergelijks, waar zij het op konden storten. En als het geld er eenmaal was na enige rond bedelen, begon een hele wervingstraject dat door allerlei factoren te lang duurde waardoor wij meer mensen misliepen. De expertise was er dan pas na driekwart jaar pas.”*

Daarnaast was het van groot belang dat ook de minister, als opdrachtgever van het project GETalentEERD, het goede voorbeeld zou moeten geven door het project openlijk te steunen. Dit gebeurde helaas niet, er werden vaak vraagtekens geplaatst in nota's aangaande project GETalentEERD. Er is dan ook veelvuldig gevraagd of GETalentEERD wel moest worden doorgezet, gezien ook alle kritiek over de rol van OCW. De ambtelijke top heeft hier echter nooit een verdere besluit overgenomen.

## **6.8 Oriëntatie op ruimte**

Bij overheidsorganisaties gaat het allereerst om de beleidsruimte: de distantie van de organisatie ten opzichte van de beleidssector. Het gaat om de mate waarin overheidsactoren al dan niet nauw verweven zijn en gemeenschappelijke opvattingen uitwisselen met actoren van de sectororganisaties. Het belang van sterke banden met de sector is binnen een programmadirectie als DIALOOG van essentieel belang. Een themadirectie is er juist om gericht om voelsprietten te hebben in de samenleving. DIALOOG had dan ook een duidelijke signaalrol als het ging om het signalering van allerlei activiteiten op het gebied van integratie en sociale cohesie. De reden van oprichting van DIALOOG was ook immers ook deels gebaseerd op de signalering van vormen van radicalisering in de Nederlandse samenleving. Er was dan ook een goede verstandhouding tussen DIALOOG en de maatschappelijke organisaties op het gebied van intergratie. Helaas waren er volgens een respondent, andere factoren waardoor de belangstelling voor vraagstukken met betrekking tot intergratie en sociale cohesie afnam.

*“De oprichting van DIALOOG was helemaal hot. DIALOOG werd enkele dagen na de moord op Theo van Gogh. Er werden veel beloftes gemaakt, maar daarna hoorde je niets meer. De oprichting was puur politiek en was niet gericht op inhoud. Dat is het verschil tussen een politiek vraagstuk en een maatschappelijk vraagstuk. Als de aandacht in de politiek afneemt, is er meteen een afname in de directie. Je wordt dan gewoon vergeten. “*

#### Fysieke ruimte in de organisatie

Op het niveau van de organisatie speelt de fysieke ruimte-indeling een belangrijke rol.

In oktober 1999 gaf toenmalig minister Hermans het groene licht voor de verhuizing van het departement naar de Hoftoren in Den Haag. De verhuizing van Zoetermeer naar Den Haag was een enorme verandering die ook beslag moest krijgen in een nieuwe organisatiecultuur van OCW.

De 142 meter hoge Hoftoren is ontworpen door het Amerikaans- Engels architectenbureau Kohn Pedersen Fox. Het hoge gebouw heeft een transparant karakter met rondom veel glas, zoals ramen van 2,7 meter hoog, en een opvallende lichte, acht meter hoge entreehal. Er zijn twee ingangen, één aan de Rijnstraat en één aan de Oranjevuitensingel. De ministersvleugel, op de vijfde etage, straalde tot voor kort een openheid uit door een opening in het vloerdeel erboven. Die transparantie stond symbool voor de open organisatie die OCW wil zijn. Door verscherpte veiligheidsmaatregelen in 2006 is dit echter ongedaan gemaakt door het open gedeelte te sluiten door middel van veiligheidsglas. Ook zijn de ingangen voorzien van glazen ‘poortjes’ (draaideuren) die werkzaam zijn via toegangspassen.

Het interieur van het gebouw kenmerkt zich door het gebruik van licht kleuren en natuurlijke materialen. Het gebouw bestaat uit een laagbouwdeel van 16 verdiepingen en een hoogbouwdeel van 29 verdiepingen. OCW bezet 19 verdiepingen, verdeeld over beide delen. De resterende verdieping zijn verhuurd aan Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NTCb). De Hoftoren heeft voorts de bijnaam gekregen van ‘de vulpen’, vanwege het ontwerp dat enigszins lijkt op een vulpen.

*“Ik kan mij nog goed herinneren dat ik mij heel bijzonder voelde de eerste dag, vooral door het gebouw. Het is zo groot! Je zit ook in het gebouw waar de minister zetelt, in de rondleiding voelde ik wel iets speciaals”.*

Bij de inrichting van het gebouw stond flexibiliteit en efficiency voorop. Iedere etage bestaat uit een mix van flexplekken, gesloten en open ruimten en grote en kleine vergaderruimten. Zo zijn er ruimten waar meerdere medewerkers kunnen werken en ruimte waar medewerkers zich alleen kunnen terugtrekken om rustig en geconcentreerd te kunnen werken. Daarnaast zijn er op elke etage vergaderzalen en gemeenschappelijke ontmoetingsruimte. Op enkele afdelingen zijn er wel vaste werkplekken ingericht, omdat het aard van het werk dat noodzakelijk zou maken.

Voorts is er een bedrijfsrestaurant op de eerste etage, die plaats biedt aan zo’n 200 mensen. Op de begane grond is er een Grand Café voor koffie en een broodje, en daarboven een tussen etage, de Mezzanine, die als uitloop van het café en als receptieruimte fungeert. Ook op de vijftiende etage is er een koffi corner, met een schitterend uitzicht over Den Haag. Op de vijftiende en zestiende verdieping bevinden zich tevens drie ruime vergaderzalen.

Door het hele gebouw is een prominente plaats voor kunst ingeruimd. Er is ruimte voor gevestigde en nieuwe, onbekende kunstenaars. In de ontmoetingsruimten op alle etages zijn kunstvoorwerpen te bewonderen, die om de zoveel tijd worden vervangen. De ontmoetingsruimten op elke verdieping hebben toegang tot een pantry, een koffieautomaat ( met alleen koffie, thee of chocolademelk) en een koelkast. Bij vergaderingen en bezoek van externe organisaties verzorgt de catering ook voor roomservice.

De inrichting van het gebouw draagt echter niet bij aan de collegialiteit en samenwerking tussen de medewerkers. Dit zegt echter meer over de medewerkers dan over het interieur. Ondanks alle ramen, al het glas, open ruimten en weinige deuren, trekken medewerkers zich toch liever terug achter hun computer en vindt er weinig interactie plaats. Verdiepingen worden veelal bezet door directies afkomstig uit dezelfde kolom. Er is dus weinig reden om verder te wandelen.

Daarnaast kan de hoeveelheid glas zorgen voor een gevoel van ‘te veel openheid’.

*“Je kan soms het gevoel krijgen dat je wordt bekeken en dat brengt meer negatieve dan positieve gevoelens bij mij op”.*



De inrichting van de koffiecorner op de vijftiende verdieping heeft geleid tot meer sociale contacten binnen het ministerie en is een manier om even tot rust te komen.

*“Toentertijd werd er nog gesproken over hoe je stress kunt ontwijken, door even diep adem te halen. Tegenwoordig helpt het drinken van een kop koffie in de koffiecorner beter. Op die manier ben je even weg van je bureau”.*

Programmadirectie DIALOOG heeft dramatische ervaringen voor wat betreft de indeling van kantoorruimten. Vanwege een tekort aan ruimten werd er besloten de oude archiefkamers op de 10<sup>e</sup> verdieping uit te ruimen voor DIALOOG. De kamer was gelegen in de uiterste hoek van het gebouw, waar de temperatuur nooit boven de 15 graden Celsius blijkt te komen. Bij uitbreiding van DIALOOG met de nieuwe medewerkers van GETalentEERD, werd besloten door de ambtelijke leiding dat de grote vergaderruimte op de 10<sup>e</sup> verdieping mocht worden betrokken. De ambtelijke leiding moest hier aan te pas komen, omdat officieel een vergaderruimte nooit kan worden betrokken als kantoorruimte. De medewerkers van andere directies, die vaak genoeg de vergaderruimte nodig hadden, waren dan ook niet blij met het besluit. Er werd vaak op de deur geklopt om na te vragen wie de mensen waren die de vergaderruimte hadden bezet. Daarbij kwam vaak naar voren dat men nog nooit had gehoord van een directie genaamd DIALOOG.

In de volgende paragraaf worden de aspecten van symbolen en mythen uiteengezet.

### **6.9 Oriëntatie op symbolen & mythen**

Symbolen in de organisatie bestaan uit onder andere het logo van de organisatie. Het ontwerp daarvan en de regelgeving omtrent het gebruik van het logo. Daarnaast vervullen kledingvoorschriften die in de organisatie gelden, de huisstijl en taal een symbolische waarde.

De huisstijl van het Ministerie van OCW bestaat uit aantal basiselementen. Deze basiselementen worden bewaakt en gehandhaafd door directie Communicatie. Binnen het departement is namelijk niet iedereen op de hoogte van de regels omtrent het gebruik van bijvoorbeeld het logo, de lettertype etc. Het logo van OCW is een tegelijkertijd een woord- en beeldmerk. De positie van de letters en de letters zelf mogen nooit bij gebruik veranderd worden. Voor het afbeelden van het logo zijn er kleursoorten die het logo moet bevatten. De kleuren in het logo zijn tegelijkertijd de accentkleuren in de huisstijl van OCW. Hoewel in het logo de verschillende beleidsterreinen elk hun 'eigen' kleur hebben, moeten in de huisstijl de drie kleuren in gelijke mate worden gebruikt door het gehele ministerie. Het is beslist niet de bedoeling dat onderwijs vooral rood gebruikt, cultuur groen en wetenschap blauw [[www.minocw.nl](http://www.minocw.nl)].

Voorts zijn er wel varianten van het logo beschikbaar, maar het kleurlogo is de voorkeursvariant. Elke variant zal eerst moeten worden goedgekeurd door directie Communicatie.

Verder is ook er sprake van uniform briefpapier en een lettertype genaamd 'OCW Talent' dat altijd gebruikt moet worden.

Zie bijlage 8 voor de weergave van het officiële logo van het ministerie van OCW en de mogelijke varianten daarvan.

Daarnaast kwam in veranderprogramma Apollo een aantal ideeën naar voren hoe men weer trots kon zijn op het departement van OCW. Er werd voorgesteld om een zichtbare logo te plaatsen op de buitenkant van de Hoftoren, die zelfs 's avonds verlicht moest worden. Dit is niet doorgezet.

Toch wordt de Hoftoren als symbool, vaak de 'vulpen' genoemd vanwege de vorm van het gebouw. Daarnaast heeft de vulpen onder andere ook betrekking op het feit dat OCW één van de meeste regelzuchtige departementen is. Ook het onderwijsdomein kan gekarakteriseerd worden door middel van de vulpen.

Het project GETalentEERD had veelvuldig te maken met directie Communicatie voor wat betreft het gebruik van logo's en het inzetten van fotografie. Project GETalentEERD wilde namelijk middels, posters en flyers, met daarop de talenten uit het project, zichtbaar maken op oa. Scholen en maatschappelijke instellingen. De regels voor wat betreft fotografie is belichting, contrast en compositie, van goede kwaliteit zijn. Daarbij wordt ook benadrukt dat OCW streeft naar het gebruik van mensen in plaats van modellen en dat de foto's niet duidelijk geënceneerd zijn.

Een groot dilemma ontstond toen GETalentEERD een speciaal t-shirt had laten ontwerpen met daarop de tekst 'Getalenteerd' in het Nederlands en in het Arabisch. Reden hiervoor was dat de ontwerper zojuist was ontdekt door de media door zijn inspirerende t-shirts met daarop Arabische woorden en de

Nederlandse vertaling daarvan. Zijn t-shirts waren hot-items, maar directie Communicatie voorzag allerlei problemen. De tekst zou OCW te veel betrekken bij de 'Islam' en Arabisch werd gezien als de taal van de islam en het terrorisme. OCW moest daar niets mee te maken willen hebben. Project GETalentEERD, dat een activistisch karakter moest hebben en vooral gebruik moest maken van de kwaliteiten en vaardigheden van de talenten, zag juist voor OCW een mooie statement met een dergelijk t-shirt. Uiteindelijk is er een t-shirt ontworpen met de tekst 'getalenteerd' in diverse talen, zelfs in het braille.

Op het gebied van kledingvoorschriften waren er tevens in veranderprogramma 'Apollo' ideeën naar voren gekomen over het instellen van een modepolitie als het ging om representativiteit. Deze modepolitie is nooit opgericht, maar kleding heeft wel een belangrijke symboliek binnen het departement volgens sommige respondenten.

*"Elke directie kent ook wel een eigen sfeer, zo ook de verschillende departementen, hoor. En gek genoeg, elke directie heeft ook zo zijn eigen type mensen, die ook allemaal die sfeer uit dragen. Om een voorbeeld te geven; bij directie Cultuur, zitten vaak allemaal mensen die allemaal iets 'aparts' hebben, of beter gezegd iets kunstzinniger zijn qua kleding of kapsel, dan iemand van de directie Beroeps- en volwasseneneducatie (BVE)."*

Naast symbolen als de huisstijl en het gebruik van het logo wordt er ook geïnvesteerd in het gebruik gemaakt van specifiek woordgebruik. Naast vakjargon is ook het schrijven van een nota een hele klus. OCW heeft daartoe een zogenoemde 'Notacoach' in het leven geroepen onder het motto 'OCW schrijft beter!' Het gebruik van juist Nederlands staat hoog in het vaandel. Maar daarnaast zijn er ook verschillende vuistregels om een heldere en begrijpelijke nota te kunnen schrijven. De vuistregels zijn onder andere verkrijgbaar op een muismat, zodat hulp altijd nabij is. Zie bijlage 9 voor de tips ten behoeve van het schrijven van een nota.

Programmadirectie DIALOOG was een tamelijk kleine en daardoor ook hechte club in vergelijking tot de andere (stelsel) directies, die een bezetting van vijftig man hebben. DIALOOG had dan ook zo zijn eigen rituelen, zoals een bloemetje op de eerste werkdag, maar ook een bloemetje op feestelijke dagen die per individu verschillen. Een verjaardag, trouwdag en zelfs een ziektedag ging niet zomaar onopgemerkt voorbij.

*"Wat ik heel fijn vond was een bos bloemen! Dat is een hele speciale manier van beginnen. Een warm welkom dus!"*

Daarnaast waren alle medewerkers van DIALOOG erg nauw betrokken bij het privé leven van alle collega's. Van begrafenissen tot aan huwelijken en geboorten, alles heeft de revue gepasseerd en is enorm intens met elkaar beleefd.

Daarnaast werden er ook vaak bloemen verstuurd naar relaties en contactpersonen uit de omgeving van de beleidssectoren. Dit was een manier om de relaties te onderhouden.

Ook in de definiëring van de collectieve identiteit fungeren naast professionaliteit en kwaliteit, bepaalde omgangsvormen, rituelen en het contrast daarvan met de rest van de organisatie als een belangrijke rode draad.

#### Oriëntatie op mythen

Mythen kunnen worden gezien als verhalen die betekenisvol zijn voor de medewerkers, maar waarvan de feiten niet helemaal te verifiëren zijn. De kracht van een mythe ligt in de betekenis van het verhaal en niet in de historiciteit van het verhaal.

In de interviews met de verschillende respondenten kwamen enkele mythen ter sprake.

Over de rol van directeuren en het goede voorbeeld dat zij als leider moeten uitstralen werd gezegd:

*"Zo heb ik gehoord er problemen waren rondom een directeur bij afdeling Communicatie. Er werden een aantal onderdelen samengevoegd en daar was enige meningsverschil over. Bij de SG was toen de maat vol en de desbetreffende directeur is vertrokken / ontslagen."*

De boodschap van dit verhaal is dat leidinggevendenden altijd het goede voorbeeld moeten geven, voor wat betreft het standpunt van de ambtelijke leiding over structuurwijziging. Er is blijkbaar geen plek voor een leidinggevende die niet achter de gewenste veranderingen van de ambtelijke leiding staat.

In paragraaf 6.2 werd ook citaat gebruik die aan te duiden is als een mythe:

*“Toevallig ken ik een verhaal dat een collega van directie VO zich in een bijeenkomst over de Kanteling, waar de SG ook bij aanwezig was, positief uitliet over het verandertraject. Dit viel niet in goede aarde bij de rest van de directie. Naderhand werd de desbetreffende collega tot orde geroepen, dat zij ‘uit de maat’ liep en zich moest aanpassen.”*

De boodschap van dit verhaal zou kunnen zijn dat directie VO erg kritisch is op zijn medewerkers en dat iedereen een bepaalde mindset moet hebben om in die bepaalde directie te kunnen werken. Deze mythe kan men opvatten als een waarschuwing, als men zelf ooit te maken zal krijgen met directie VO. Daarnaast is het verhaal op te vatten als een verduidelijking waarom directie VO vaak een kritische houding heeft, wellicht is dat gewoon ‘hun manier van doen’.

In een interview met een respondent kwam de identiteit van een andere directies aan de orde dat een goed voorbeeld geeft over de mate van collectiviteit binnen een directie. Echter kan dit verhaal ook beschouwd worden als een mythe, waarvan de betekenis belangrijker is dan de feitelijke inhoud van deze quote. Deze uitspraak zal thans later ook worden besproken.

*“Toevallig ken ik een verhaal dat een collega van directie VO zich in een bijeenkomst over de Kanteling, waar de SG ook bij aanwezig was, positief uitliet over het verandertraject. Dit viel niet in goede aarde bij de rest van de directie. Naderhand werd de desbetreffende collega tot orde geroepen, dat zij ‘uit de maat’ liep en zich moest aanpassen.”*

#### **6.10 Samenvatting en conclusie**

In dit hoofdstuk is inhoudelijk ingegaan op het project Kanteling, Bundeling en Flexibilisering, wat voortkomt uit het veranderprogramma OCW Verandert!.

Om beter te kunnen inspelen op de behoeften van de samenleving worden naast de bestaande stelseldirecties, die zich bezighouden met de continuïteit van het beleid, ook themadirecties ingericht die zullen inspelen op de groter politieke prioriteiten. Een slagvaardiger beleid vraagt dan ook om een goede ondersteuning. Daartoe worden er diverse ondersteunende directies gebundeld. Om voorts snel op politieke doelen en maatschappelijke vraagstukken te kunnen reageren wil OCW snel nieuwe werkverbanden kunnen aanleggen en nieuwe projecten of directies kunnen aanstellen.

Daarvoor moet dan ook geïnvesteerd worden in de ontwikkeling en flexibiliteit van medewerkers. Door medewerkers regelmatig van baan te laten verwisselen kunnen zijn hun kennis en ervaring uitbouwen. De Kanteling is volgens de ambtelijke leiding niet alleen een ingreep in de organisatiestructuur, maar is vooral een middel om de cultuur binnen het departement te veranderen. Om de Kanteling te kunnen invoeren is het van belang dat alle medewerkers het nut van veranderen inzien en daartoe een flexibele houding aannemen. De Kanteling kan, volgens de ambtelijke leiding, het beste worden ingevoerd door; te blijven hameren op de boodschap dat veranderen goed is, leidinggevendenden het goede voorbeeld te laten geven en door een duidelijke visie te verkondigen waar dan ook een duidelijk plan achter zit.

Er is voorts veel kritiek op de Kanteling en het ontstaan van themadirecties. Er wordt aangegeven dat de Kanteling geen logisch vervolg zou zijn op alle voorgaande trajecten, maar dat de meeste documenten nadien zijn gereconstrueerd. Voorts worden er vraagtekens geplaatst in hoeverre een opdracht voor een themadirectie bepaald wordt door de primaat van de politiek of door de signalen uit de samenleving.

Daarnaast zouden er spanningen kunnen ontstaan tussen de werkzaamheden van themadirecties en stelseldirecties. Een stelseldirectie bekijkt een beleidsveld met een integrale blik en zorgt voor de continuïteit van beleid. Themadirecties daarentegen zoeken oplossingen op korte termijn en kunnen drastisch ingrijpen in een beleidsveld waar een steldirectie al langer mee bezig is geweest.

Een medewerker in een themadirectie moet goed beseffen wat het betekent om een ‘dubbele’ baan te hebben en hier ook duidelijk voor kiezen. Het werken in een themadirectie vraagt om medewerkers die communicatief sterk zijn, lef hebben en weten dat het werk soms lastig kan zijn.

Programmadiirectie DIALOOG is opgericht per 1 januari 2005 en kan daardoor beschouwd worden als een voorloper op de themagerichte organisatiestructuur. Directie aanleiding voor het ontstaan van deze programmadiirectie was de moord op Theo van Gogh op 2 november 2004 in Amsterdam. DIALOOG kreeg de opdracht een dialoog te organiseren met het 'maatschappelijk middenveld' en om het ministerie meer inzicht te geven in de stand van integratie en de problemen die daarbij een rol spelen. Verder moest DIALOOG een aanspreekpunt zijn bij actualiteiten op het terrein van sociale cohesie, integratie en veiligheid. Tenslotte had DIALOOG ook de taak om de samenhang van beleid en activiteiten voor deze onderwerpen binnen het departement van OCW te bevorderen. Naast de aansturing van een aantal lopende en nieuwe projecten (zie bijlage 7) had DIALOOG twee 'eigen' projecten; de organisatie van een themadag voor OCW over integratie en het project GEtalentEERD. Project GEtalentEERD werd uitgevoerd in opdracht van de bewindspersonen om talent op het gebied van onderwijs, cultuur en wetenschap zichtbaar te maken en te eren. Hiermee zou de 'oogst' van het OCW-beleid over de afgelopen jaren zichtbaar worden gemaakt. Programmadiirectie DIALOOG zou in beginsel bestaan tot 1 januari 2006. Na een twee verleningen is DIALOOG als programmadiirectie per 1 juli 2007 officieel ontmanteld. Project GEtalentEERD werd echter niet beëindigd en mag doorgaan tot 1 januari 2008 onder de vleugels van projectdirectie Voortijdig Schoolverlaten (VSV).

Voorts is getracht de organisatiecultuur van programmadiirectie DIALOOG in kaart te brengen volgens de al eerder genoemde oriëntaties op het gebied van identiteit, omgeving, samenwerking, leiderschap, ruimte, symbolen en mythen. Middels deze oriëntaties is er een beeld geschetst van de dagelijkse 'werkelijkheid' van DIALOOG. De belangrijkste conclusies worden hieronder besproken.

Voor wat betreft de identiteit had DIALOOG, door een tekort aan personeel binnen de organisatie geen 'gezicht'. De identiteit, qua personeel, van DIALOOG was voortdurend in opbouw. Vanwege de 'afwijkende' werkwijze gericht op de actualiteiten en de activistische projecten van DIALOOG werd de collectieve identiteit versterkt. Na uitbreiding van het personeelsbestand werd duidelijk dat geen van de werknemers afkomstig waren vanuit de beleidssector. De onervarenheid met de beleidssector en de innovatieve themagerichte aanpak en werkwijze zorgde enerzijds voor de versterking van het collectief en anderzijds voor meer spanningen tussen DIALOOG en de bestaande stelseldirecties. Ten aanzien van de omgevingsrelaties komt het beeld naar voren dat DIALOOG veelal contact had met de sector-organisaties oftewel het maatschappelijk veld. Dit contact vloeit dan ook voort uit de werkwijze van een themagerichte directie. Hoewel deze organisaties positief waren over de aandacht die werd gegeven aan problemen rondom integratie en het project om talenten zichtbaar te maken ter inspiratie van anderen, was er ook kritiek. Het uitvoerend karakter van project GEtalentEERD zou niet passen in het takenpakket van OCW.

Voor wat betreft de politieke omgeving speelde de politieke kleur van medewerkers bij aanstelling geen rol. Voorts was er wel sprake van een kritische houding van de medewerkers ten opzichte van de minister.

De samenwerkingsrelaties tussen DIALOOG en de andere directies werden in het algemeen als gesloten en vijandig ervaren. De meeste medewerkers uit andere directies beschermden duidelijk hun eigen werkerterrein af. Ze toonden veelal weinig tot geen interesse in de werkzaamheden van DIALOOG. Dit terwijl samenwerking een duidelijke vereist is voor het uitvoeren van werkzaamheden in een themadiirectie.

Op het gebied van leiderschap was er een duidelijk beeld over hoe een leidinggevende het goede voorbeeld moest geven ten aanzien van samenwerking, het ontstaan van themadiirecties en karakteristieken als openheid en lef. De huidige leidinggevende voldeden slechts partieel aan dit beeld. Het gedrag van leidinggevendens bepaalde dan ook het gedrag van de overige directieleden jegens DIALOOG.

De oriëntatie op het gebied van ruimte laat zien dat DIALOOG zich sterk verbonden voelde met de sector-organisaties. Er was geen sprake van distantie, DIALOOG stond in nauw contact met de omgeving. Ten aanzien van de fysieke ruimte speelde de verhuizing naar het gebouw van de Hoftoren een grote rol in de poging om meer samenwerking en socialisatie te bewerkstelligen binnen het departement. Het nieuwe gebouw met moderne kantoorfaciliteiten en een ruimtelijke inrichting bespoedigde de interactie tussen de OCW-medewerkers niet tot nauwelijks.

Op het gebied van symbolen en mythen werd zichtbaar dat OCW nauwe regelgeving heeft ten aanzien van het gebruik van het logo en de huisstijl. Ook de hiervoor genoemde Hoftoren, heeft een speciale en herkenbare symboliek gekregen. De Hoftoren lijkt qua vorm op een vulpen, die voorts geassocieerd wordt met de regelzucht van OCW.

Er is ook ruime aandacht voor de stijl van het schrijven. Een Notacoach kan medewerkers helpen bij het formuleren van heldere en begrijpelijke nota's. Het gebruik van correct Nederlands en vakjargon staan centraal.

Tenslotte is er werd het gebruik van mythes voornamelijk ingezet als waarschuwing ten opzichte van de bestaande waarden- en normenpatronen die binnen het departement heersen. Dit kan ook gezien worden als een manier om de collectiviteit binnen een directie te versterken.

In het laatste deel van deze studie worden de resultaten van het empirisch onderzoek geanalyseerd en geïnterpreteerd. Tenslotte zal deze analyse leiden tot een conclusie en antwoord op de hoofd- en deelvragen van deze studie.

## **DEEL III Inzichten en conclusies**

## **Hoofdstuk 7                    Analyse en interpretatie**

*In dit hoofdstuk wordt het empirisch materiaal dat in het vorige hoofdstuk aan de orde is gesteld geanalyseerd en geïnterpreteerd langs de lijnen van het theoretisch kader. Daarbij worden de ontwikkelingen op het gebied van de reeds afgesloten veranderprocessen besproken en aan elkaar gerelateerd. Daarnaast worden ook de gevonden bevindingen en aandachtspunten van programmadirectie DIALOOG ten aanzien van de organisatiecultuur per cultuur oriëntatie geanalyseerd en geïnterpreteerd langs de lijnen van het theoretisch kader.*

*Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. De eerste paragraaf zal ingaan op de wijze waarop een cultuurverandering in de voorgaande veranderprocessen is geprobeerd te bewerkstelligen. Met behulp*

*van het theoretisch kader zal dit worden geanalyseerd. De tweede paragraaf zal ingaan op ontwikkelingen en opbrengsten van de voorgaande verandertrajecten binnen het departement. Daarbij wordt ingegaan op het aandachtsveld van cultuur, waarbij per cultuuraspect de departementale cultuur zal worden geanalyseerd. In de derde paragraaf zal worden ingegaan op de knelpunten en kansen van DIALOOG ten aanzien van de departementale cultuur.*

## **7.1 De wijze van veranderen**

Bij alle veranderprocessen die reeds zijn afgesloten en bij de invoering van de Kanteling is veelal gebruik gemaakt van de inzet van een programmabureau die het hele veranderproces inhoudelijk ondersteunt en coördineert. Daarbij is ook inzet geleverd van verschillende adviesgroepen en zelfs externe adviseurs die met hun bepaalde expertise de veranderprocessen in goede banen zouden leiden. De stijl van veranderen kan herleid worden tot de inzet van planmatige veranderingen. Planmatige veranderingen zijn gebaseerd op de aanname dat de organisatie in evenwichtige staat verkeerd en dat de relatie tussen de omgeving en de organisatie in balans moet zijn. De veranderingen worden geïnitieerd en begeleid door de top van het management. Daarnaast zijn er stuurgroepen en projectteams die het hele veranderingstraject ondersteunen.

Het veranderproces van de Kanteling is een strakke planning. Planmatige veranderingen zijn dan ook alleen geschikt voor organisaties om problemen die in een stabiele en voorspelbare situatie zich voordoen op te lossen. De omgeving van het ministerie van OCW is echter alles behalve stabiel. De waan van de dag en de dynamiek van het maatschappelijk veld viert hoogtij. Daarbij is bij planmatige veranderingen geen ruimte voor het lerend vermogen van de organisatie. Wellicht is dat dan ook de reden dat het ministerie van OCW zo weinig geleerd heeft van alle voorgaande verandertrajecten. Het probleem van verkokering binnen het ministerie en het niet aansluitend genoeg kunnen reageren op vragen vanuit de omgeving en de samenleving, zijn veelal terug te leiden naar de organisatiecultuur en het management van de organisatie. Bij elke veranderingsproces verandert er altijd wel iets, maar dat wil niet zeggen dat het lerend vermogen van de organisatie wordt vergroot. Het is iedere keer één stap vooruit en twee achteruit.

Als er wordt gekeken naar de moeilijkheden omtrent organisatieverandering kan worden vastgesteld dat een bepaalde organisatiecultuur mensen ervan kan weerhouden om te veranderen. De organisatiecultuur vormt de basis van een organisatie. Sociale relaties hebben hun eigen structuur en cultuur, die gebaseerd zijn op bepaalde regels, gewoonten, stijl van communiceren etc. Het ministerie van OCW omdat dan ook drie domeinen die allemaal een andere cultuur omvatten; een onderwijscultuur, kunstzinnige stromingen en wetenschapsbeleid. Deze multiculturele omgeving heeft meer inzet nodig op het realiseren van een bepaalde samenwerkingscultuur waarbij wordt gekeken naar de behoeften van de gehele organisatie als concern.

De veranderprogramma's vanaf 2000, zoals SPRONG, de Kwaliteitsslag, Apollo en de Kanteling hebben flink ingezet op een cultuurverandering. Centrale thema's waren; projectmatig werken, externe oriëntatie, cultuur en leiderschap en HRM en topstructuur. Maar vooral het '100-dagenplan' van 2003 als aanleiding van veranderprogramma Apollo heeft een duidelijke gewenste organisatiecultuur concreter gemaakt door een basishouding van een OCW-medewerker te schetsen. Daarnaast heeft de ambtelijke leiding in zijn visie, ook met name over de Kanteling, enkele opvattingen over hoe je een cultuurverandering kunt bewerkstelligen en daardoor ook 'het beste departement' kunt worden.

Een OCW-medewerker moet allereerst inzien dat veranderen goed is en dat leiders het goede voorbeeld daarin moeten geven. Een verandering als de Kanteling zou het beste kunnen worden ingevoerd door:

- De boodschap eindeloos te herhalen
- Te blijven hameren op een soort aambeeld, dat het goed is om te veranderen
- Het goede voorbeeld te geven. Het is belangrijk dat de leider zelf het goede voorbeeld geeft. De leider moet laten zien dat hij ook durft te veranderen.
- Een duidelijke visie te verkondigen. Zonder duidelijk visie en een duidelijk einddoel zullen mensen niet in beweging komen.
- De doelen helder te formuleren en daarbij de juiste middelen in te zetten om het uiteindelijk doel te behalen.

De opvattingen van de ambtelijke leiding over hoe mensen veranderen zijn te koppelen aan het kleurendrukdenken van Caluwé & Vermaak (2002; p.48-49).

Hierbij hanteert de ambtelijke leiding een visie die gekoppeld kan worden aan de kleur blauw. Het blauwdrukdenken veronderstelt namelijk dat mensen of dingen zullen veranderen als je van te voren een duidelijk gespecificeerd resultaat vastlegt en alle stappen plant, achtereenvolgens uitvoert en bijstuurt in het licht van het te realiseren resultaat. Hoewel in het blauwdrukdenken de resultaten haalbaar en realiseerbaar moeten zijn, is de ambtelijke leiding ook tamelijk idealistisch ingesteld, aangezien men 'het beste' departement wilt worden. Het dominante denken van en blauwdrukveranderaar is: plan en organiseer eerst, maar het niet afhankelijk van individuele opvattingen en voorkeuren van mensen en hou de afgesproken uitkomst steeds voor ogen. Dit sluit dan ook naadloos aan op de visie van de ambtelijke leiding. Deze is er namelijk van overtuigd dat niet alle medewerkers zullen of kunnen veranderen, daar is ruimte voor, maar dat neemt niet weg dat de organisatie moet veranderen naar een meer flexibele, resultaatgerichte en klantgericht organisatie. De groep van mensen die wel willen veranderen zijn ook degene die gestimuleerd en gemotiveerd moeten blijven. Zij vormen dan ook juist de stimulans voor de rest van de organisatie. Hierbij neigt de ambtelijke leiding ook enigszins naar het groendrukdenken die weergeeft dat mensen veranderen door ze te motiveren om te leren en dat het afdwingen van veranderen niet de juiste manier is.

## **7.2 Analyse van de veranderprocessen op het ministerie van OCW**

De vele organisatieveranderprocessen binnen OCW hebben allemaal invloed gehad op de bestaande organisatiecultuur. Deze veranderprocessen probeerde dan ook vaak een cultuurverandering te bewerkstelligen. De verkokering is dan ook voornamelijk een cultuurprobleem die allerlei uitwerkingen heeft op het gebied van de werkwijze van de organisatie. Volgens de zeven aspecten van cultuur: identiteit, omgeving, samenwerking, leiderschap, ruimte, symbolen en mythen zullen de veranderprocessen binnen het ministerie van OCW worden geanalyseerd.

### Identiteit

De organisatiecultuur is al vanaf de jaren 90 al te beschrijven als een eilandenrijk met een ambtelijke vechtcultuur. De vele reorganisaties en verandertrajecten hebben de verkokering niet kunnen 'oplossen' voor zover dit haalbaar zou kunnen zijn. Wijzigen in de top en de structuur van het departement hebben tot weinig resultaten geleid.

Voornamelijk in veranderprogramma Apollo werd getracht de collectivistisch identiteit van het gehele departement te versterken. De twee doelen voor vernieuwing die inhielden dat OCW het best functionerende departement moest worden en dat werknemers trots moesten zijn om bij OCW te werken, moesten leiden tot een meer collectief gevoel. Alle afzonderlijke eilanden moesten worden aangesproken op het feit dat ze allemaal een gezamenlijk doel konden nastreven. In de vele projecten van netwerk 'Veranderen doen we zelf!' kwamen vele acties en ideeën naar boven ten einde de identiteit van OCW te versterken. Deze ideeën hebben allemaal te maken met het invoeren van symbolen en mythen, zoals logo's, slogan's en representatieve kleding. Daarnaast kon ook door middel van het gebruik van ambtelijke vertellingen het collectieve gevoel worden aangesproken.

Het ministerie van OCW bestaat momenteel uit drie culturen die volgens de verschillende domeinen van onderwijs, cultuur en wetenschap kunnen worden ingedeeld. Deze hebben dan ook allemaal een eigen identiteit. Daar komt echter bij dat de directies die zich binnen een van de drie domeinen bevindt ook nog van elkaar verschillen. De verkokering van de verschillende kolommen heeft eigenlijk plaatsgemaakt voor multiculturaliteit binnen de bestaande domeinen (kolommen). Directie Voortgezet Onderwijs (VO) staat bijvoorbeeld bekend om haar kritische houding, waarbij ook sprake is van een sterke collectieve identiteit. Medewerkers binnen de directie die 'uit te pas dreigen te lopen' worden teruggeroepen.

Op het gebied van identiteit wordt er voorts in verandertraject van de Kanteling voornamelijk ingezet op individuele kwaliteiten. De medewerkers moeten zichzelf afvragen in hoeverre zij veranderingsgezind en nieuwsgierig zijn ten einde OCW als departement beter te kunnen verbinden met wat er zich allemaal in de samenleving afspeelt. De Kanteling vereist, en dan met name in de visie van de ambtelijke leiding, van iedere medewerker een bepaalde mate van oplossingsgerichtheid, voelspriet in de samenleving en een flinke dosis nieuwsgierigheid. Als andere medewerkers niet willen veranderen is dat hun eigen beslissingen. Er wordt anno 2007 veel meer gestuurd op individualiteit en flexibiliteit. Je kan als medewerker immers zelf de keuze maken om vier jaar in een themadirectie te gaan werken. Binnen de Kanteling, Bundeling en Flexibilisering draait alles om optimale mobiliteit van medewerkers. Op die manier wordt dan ook de enorme verkokering tegengegaan. Voor de medewerkers die verkokerd willen blijven, de 10% die de ambtelijke leiding



aanhaalt, is er ruimte gecreëerd. Van een sterk collectivistisch gedachte schuift de Kanteling juist op naar een zak met losse knikkers.

### Omgeving

Voorts is ook de omgeving van de verschillende directies ook bepalend voor de interne cultuur. Vaak zijn medewerkers zelf ook afkomstig uit de beleidssector van die directie en houden zo een bepaalde de verkokering in stand. De verschillende directies werken allemaal erg nauw samen met de sector-organisaties in de omgeving. Door de doelstelling van OCW om meer gericht te zijn op de veranderingen in de samenleving en de rol van de politiek daarin, moesten de OCW medewerkers een meer professionelere houding aannemen ten opzicht van de omgeving. Er moest vooral naar externe toe een andere stijl en houding worden gepresenteerd. In veranderprogramma Apollo is het imago van OCW door middel van een klanttevredenheidsonderzoek onderzocht. De bevroegde personen bevonden zich veelal in de sector-organisaties waar OCW mee te maken had, zoals bestuurders, ambtenaren, docenten, onderzoekers, leerlingen en ouders. Conclusie was dat hoe minder contact met OCW, hoe negatiever het imago. De bevroegden waren erg positief over de deskundigheid en betrokkenheid van de OCW-medewerkers. Dit getuigde dan ook van een goede verstandhouding met de omgeving.

### Samenwerking

De meeste veranderprocessen hebben ruim ingezet op het verbeteren van de samenwerking en is ook in elke veranderprogramma herkenbaar. Door de enorme verkokering was er nauwelijks enige vorm van samenwerking tussen de medewerkers van de verschillende directies, de directeuren en de directoraten-generaal. De verandertrajecten die de samenwerking tussen de medewerkers wilden bevorderen door middel van allerlei cultuurprojecten waren voornamelijk de Kwaliteitsslag en Apollo. Binnen de Kwaliteitsslag was collegialiteit een belangrijk item in de besturingsfilosofie van OCW. Karakteristieken als betrokkenheid, creativiteit en samenwerking waren belangrijke waarden. Bij het aantreden van de nieuwe SG en de invoering van veranderprogramma Apollo werd er enorm ingezet op het verbeteren van de organisatiecultuur. Hij constateerde dat samenwerken tussen collega's er moeizaam verliep en dat er een cultuur heerste van 'ja zeggen en nee doen'. Voorts trachtte de SG door middel van het schetsen van een gewenste basishouding van de OCW-medewerker bij te dragen aan meer openheid en het leren van elkaar. Ten einde deze basishouding te stimuleren werden er prijzen uitgereikt aan de medewerkers die het goede voorbeeld gaven. Anno 2007 worden deze prijzen, genaamd Apollo's steeds uitgereikt. De Athene is speciaal voor een directeur die een goed voorbeeld geeft ten aanzien van leiderschap. Ten slotte worden er ook een aantal activiteiten georganiseerd, zoals borrels en bijeenkomsten om de collegialiteit te bevorderen. Het is geen openlijke teambuilding maar toch een manier om middels ontspanning de samenwerking te verbeteren.

### Leiderschap

De nieuwe SG constateerde in zijn '100-dagenplan' dat leiderschap onvoldoende tot zijn recht kwam. Veranderprogramma's Apollo en OCW Verandert! onderschrijven de belangrijkheid van goed leiderschap. Het is belangrijk dat de leider zelf het goede voorbeeld geeft. De leider moet laten zien dat hij ook durft te veranderen. Alleen op deze wijze zou volgens de SG een verandering, zoals de Kanteling kunnen worden doorgevoerd. Leiderschap vereist dan ook voornamelijk visie, lef, het stellen van prioriteiten, openstaan voor verandering en achter de medewerkers staan. Een goede manager behoort voor de Kanteling niet inhoudelijk op de hoogte te zijn van kennis van het beleidsveld. Hij moet mensen kunnen sturen en neuzen kunnen richten. Om het goede voorbeeld van leiderschap te stimuleren werden er ook prijzen uitgereikt aan leidinggevendenden die goed voorbeeldgedrag vertoonden. Leiderschap met lef werd gesymboliseerd door het beeld van Godin Athene. Deze godin heeft alles wat een leider met lef zou moeten hebben.

### Ruimte

Ten tijde van veranderprogramma de Kwaliteitsslag betrok het departement een nieuwe werkplek, namelijk de Hoftoren in Den Haag. Dit werd dan ook gezien als de finishing touch voor het bewerkstelligen van een meer professionelere cultuur waar openheid centraal stond. Door de inrichting van de Hoftoren werd voorts getracht de eilandencultuur enigszins te doorbreken. Bij de inrichting rekening is gehouden met flexibiliteit en doorzichtigheid, door middel van het gebruik van veel glas en open ruimten. Ondanks de 'open' inrichting van het gebouw en ondanks als het glas is er

echter nog steeds geen sprake van meer samenwerking of collegialiteit. Het te veel aan glas en openheid kan ook zorgen voor een teruggetrokken houding, juist omdat alles zo open en bloot is. De houding van de OCW- medewerkers is niet veranderd of te veranderen met een andere inrichting van de kantoorruimten. De inrichting van de koffiecorner op de vijftiende verdieping is wellicht het beste voorbeeld van een gezamenlijke ruimte waarin medewerkers toch tot rust kunnen komen en een praatje met elkaar kunnen maken. Dit beïnvloedt de samenwerking op een positieve en informele manier.

### Symbolen en mythen

Het gebruik van symbolen van de organisatie, zoals het OCW logo wordt strikt gehandhaafd en bestaat dan ook uit oneindig veel regelgeving die streng gecontroleerd wordt door directie Communicatie. Hierdoor is de organisatie naar buiten toe wel heel consistent en helder. Keerzijde is dan ook dat er weinig tot geen ruimte is voor innovatie of andere denkwijzen. OCW blijft ondanks de veranderingen in de samenleving zich houden aan een bepaalde beeldvorming naar buiten toe. Dit kan positief uitwerken doordat de herkenbaarheid wordt gegarandeerd. Daarnaast kan het echter de dominante cultuur van bijvoorbeeld het onderwijs in standhouden, terwijl de beeldvorming van de groep van cultuurmakers in de samenleving nauwelijks wordt aangesproken laat staan geprikkeld wordt.

In veranderprogramma Apollo werden, zoals eerder besproken, in een aantal projecten van netwerk 'Veranderen doen we zelf' veel aandacht geschonken aan het verstevigen van de OCW identiteit door middel van het gebruik van symbolen. Ideeën als het zichtbaar maken van het OCW-logo aan de buitenzijde van het gebouw, het vervaardigen van een OCW slogan als het instellen van een modepolitie werden geopperd. Anno 2007 is er alleen een OCW herkenbare missie vervaardigd die luidt: "OCW werkt aan een slim, vaardig en creatief Nederland".

Als het gaat om taalgebruik binnen het departement wordt er wel veel geïnvesteerd in het schrijven van heldere nota's. Nota's beslaan bijna 50% van al het werk van een OCW-medewerker. Van interne memo's, informerende nota's, besluitvormende nota's en zelfs informerende brieven naar de Tweede Kamer zijn dagelijkse kost. Voor het schrijven van een nota is geen gemakkelijke weg te vinden, de notacoach is dan ook zeker een uitkomst en zelfs een stukje bureaucratie en papier schelen.

Deze paragraaf eindigt met de oriëntatie op mythes binnen het ministerie. Deze omvatten vaak waarschuwend elementen. Naast het feit dat mythes vaak ook kunnen worden omschreven als roddels of sterke verhalen, hebben ze wel degelijk een belangrijke functie in de organisatie. Mythes kunnen ingezet worden bij bepaalde beeldvorming over andere medewerkers of directies. Deze dragen dan ook weer bij aan de instandhouding van een bepaalde cultuur. Bij eventuele ontmoetingen met iemand uit een directie waarvan je net een verhaal hebt gehoord dat diegene erg kritisch is, zal de 'self-fulfilling prophecy' de rest van het werk doen. Het netwerk 'Veranderen doen we zelf' trachtte het gebruik van mythes, als ambtelijke vertellingen te gebruiken als versterking van het collectief gevoel en het bevorderen van samenwerking. Het idee was dat men zo van elkaar kon leren, hoe het wel en niet zou moeten.

### **7.3 Analyse van programmadirectie DIALOOG**

In het voorgaande hoofdstuk is de organisatiecultuur van programmadirectie DIALOOG in kaart gebracht langs de zeven cultuuroriëntaties. In deze paragraaf zal voorts getracht worden de bevindingen te interpreteren en betekenis te geven in het licht van eventuele knelpunten en kansen die zich voordoen in het veranderproces naar een themagerichte structuur. Hierbij ligt de focus op de cultuurelementen.

#### Identiteit

Op het gebied van identiteit kon DIALOOG worden omschreven als een hecht en klein team. Daarnaast werd DIALOOG erg gekenmerkt door het divers personeelsbestand. Alle nieuwe medewerkers waren allemaal niet afkomstig vanuit een sectororganisatie, hadden geen van allen beleidsinhoudelijke kennis, maar waren wel allemaal van allochtone afkomst. Op basis van persoonlijke affiniteit had iedereen wel enige kennis van zaken ten aanzien van de integratieproblematiek. Dit sluit echter goed aan bij de visie van de ambtelijke leiding over de gewenste houding van een medewerker ten aanzien van themadirecties. Inhoudelijke kennis is niet noodzakelijk, flexibiliteit en nieuwsgierigheid zijn belangrijke karakteristieken. De gedachte is dat kennis vanzelfsprekend voorkomt uit de enorme nieuwsgierigheid naar de problematiek.

DIALOOG werd voorts enorm gekenmerkt door de inhoud en werkwijze van de twee projecten GETalentEERD en de Themadag. GETalentEERD had een tamelijk activistisch karakter waarin er actief

werd gezocht naar talenten en bruggenbouwers die voorts zichtbaar moeste worden gemaakt op een website en op posters. Daarnaast was de themadag uitgeroepen tot een verplichte schooldag voor alle OCW-medewerkers met als doel hun kennis te willen vergroten ten aanzien van het integratiebeleid. De activistische en vooruitstrevende plannen van DIALOOG konden wellicht door andere (stelsel-)directies binnen het departement ervaren worden als een 'vreemde' gang van zaken. Op het gebied van identiteit was het voornamelijk problematisch dat DIALOOG geen duidelijk 'gezicht' had binnen de organisatie.

DIALOOG had in het begin voornamelijk problemen op het gebied de organisatiestructuur. Klemmende regelgeving, onduidelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden leidden tot veel onnodige vertragingen. Maar juist deze vertragingen en lange zoektochten naar personeel hebben DIALOOG juist gevormd in haar identiteit. Het grootste nadeel van een directie dat maar mondjesmaat wordt uitgebreid met meer personeel, is dat de directie binnen de organisatie geen 'gezicht' heeft. De identiteit van DIALOOG was voortdurend in opbouw en had geen duidelijke uitstraling binnen het departement. Juist omdat DIALOOG constant bezig was haar identiteit te vormen, versterkte dit het gemeenschappelijk gevoel binnen de programmadirectie. Daarnaast kon de werkwijze van DIALOOG, die tamelijk activistisch van aard was gezien het feit dat DIALOOG moest inspelen op de actualiteit, de reden zijn van de versterking van de collectieve identiteit. DIALOOG had immers andere taken, die ook een andere werkwijze en zienswijze eiste die verschilde van de bestaande stelseldirecties in de omgeving.

### Omgeving

De omgeving van DIALOOG bestond uit allerlei maatschappelijke organisaties en instelling op het gebied van onderwijs, cultuur en wetenschap. Deze contacten waren soms enigszins problematisch op het gebied van project GETalentEERD.

De sectororganisaties waren het over eens dat een dergelijk project, om talenten in Nederland te stimuleren noodzakelijk was in Nederland. Ze reageerden echter argwanend op het feit dat DIALOOG, als ministerie van OCW zelf een dergelijk project wilde uitvoeren. DIALOOG en het departement van OCW staan voornamelijk bekend als regelgever, toezichthouder en geldschietter van maatschappelijke organisaties en instanties. Nu werd er ineens geld beschikbaar gemaakt door OCW om vervolgens zelf op de stoel van de uitvoering te gaan zitten. Vele organisaties hadden dan ook een sterk belerend gevoel, dat hen iets werd opgelegd dat de organisaties zelf veel beter hadden kunnen opzetten. Het overgrote deel bleef echter positief, voornamelijk vanwege het feit dat de multiculturele samenleving met de insteek van talent werd belicht. Er was dan ook sprake van een goede samenwerking tussen allerlei maatschappelijke organisaties voor wat betreft het vinden en het plaatsen van talent in vruchtbare netwerken. De sector-organisaties waar DIALOOG mee te maken had waren typerend voor de problematiek van integratie en sociale cohesie. Door kennis en begrip voor de problematiek was er een goede verstandhouding tussen de medewerkers van DIALOOG en het maatschappelijk veld. Voorts kregen de projecten van GETalentEERD en de Themadag ook weinig steun van uit de politieke top wat voorts ook weer leidde tot minder draagkracht binnen het departement. De volgende oriëntatie op het gebied van samenwerking zal hier op ingaan.

### Samenwerking

De samenwerking tussen DIALOOG en de andere directies binnen het departement verliep erg problematisch. Daar waren verschillende redenen voor. Ten eerste was DIALOOG, als voorloper op het themagericht werken, niet goed bekend binnen de organisaties. Door de wijziging om werkrelaties op het niveau van de medewerkers te verhogen is toen een projectteam opgericht die in eerste instantie elke twee weken bij elkaar zouden komen om allerlei lopende projecten te bespreken. Zo werd er in het begin volop gediscussieerd of DIALOOG een project als GETalentEERD wel moest uitvoeren. Dit project paste niet in het takenpakket van OCW als regelgever, toezichthouder en geldschietter. Ondanks dat het project een opdracht was vanuit de ambtelijke top, bleven directies betwijfelen of OCW dit wel moest uitvoeren. Langzaam aan verwaterde de communicatiestructuur tussen de andere directiesleden en DIALOOG. Op geplande vergaderingen kwam niemand opdagen en meldde niemand zich af. Enkele respondenten omschreef de departementale cultuur dan ook als een eilandencultuur, waar niemand zich wilt bemoeien met de ander. Als een directie geen antwoord kan geven op een vraag, wordt deze zo snel mogelijk doorgeschoven naar een ander. Dit beeld komt overeen met het probleem van de verkokering dat in vele veranderprocessen van OCW getracht werd aan te pakken.

Voorts opereerde DIALOOG volgens een matrixstructuur, hierbij is intensieve samenwerking met verschillende ambtenaren vanuit verschillende deskundigheidsgebieden een vereiste. Voordelen van

een dergelijk structuur is dat de nadruk ligt op zowel vakinhoudelijk kennis als op de uitvoeringscoördinatie. Door gezamenlijke inzet van verschillende deskundigen bij complexe problematiek, zoals integratie, zou de uitvoering kwalitatief hoger zijn. Echter er zijn ook nadelen die DIALOOG voornamelijk heeft ervaren. Er was sprake van een ingewikkelde structuur, waarbij er geen goede afspraken zijn gemaakt op het gebied van de verantwoordelijkheid. Het was de bedoeling dat de programmadirecteur van DIALOOG voor een gedeelte de baas werd van andere medewerkers vanuit de stelseldirecties. Deze medewerkers zouden dan input leveren aan de coördinatietaken die DIALOOG had. Maar er waren veel onduidelijkheden op het gebied van wie nu verantwoordelijk is voor het ontbreken van personeel, het was niet duidelijk wie de beoordeling zou verrichten en hoeveel dagen er vrij werden gemaakt voor het werk van DIALOOG. Dit vormde dan ook een groot probleem, vooral omdat een matrixstructuur afhankelijk is van de input van de andere directies.

Een themadirectie zal alleen succes kunnen zijn met een selectief personeelsbeleid. Een themadirectie heeft medewerkers nodig die communicatief sterk zijn, lef hebben en voornamelijk goed weten dat zij kiezen voor een functie in een themadirectie. Medewerkers zouden goed moeten beseffen en duidelijk kiezen voor een 'dubbele' baan. Dit brengt ook een ander probleem met zich mee dat in de volgende oriëntatie op leiderschap zal worden besproken.

Het probleem van samenwerking is veelal gelegen in de bereidheid om zich open te stellen voor een benaderingswijze van een ander. Dit brengt dan ook een cultuurprobleem met zich mee. In een situatie van een eilandencultuur, waarbij houding, gedrag, wijzen van werken en denken sterk van elkaar verschillen, is enige vorm van samenwerking een heel grote opgave.

### Leiderschap

Op het gebied van leiderschap werd door de ambtelijke leiding aangegeven dat een directeur voornamelijk het goede voorbeeld moest geven ten aanzien van het veranderen naar een flexibele en omgevingsgerichte organisatie. Een directeur wordt onder andere geacht nieuwsgierig te zijn, daarnaast snel een team van mensen kan oprichten en mensen kan binden. Hier wordt, terugkomend op het werken volgens een matrixstructuur, de situatie enigszins problematisch.

Ingezette medewerkers vanuit andere directies kregen te maken met loyaliteits- en identificatieproblemen. De waan van de dag op de eigen directie zorgden ervoor dat de ingezette medewerkers benodigd waren bij hun 'oude' directeur. De medewerkers vanuit de stelseldirecties moesten zich meer inzetten naar het werken aan een gemeenschappelijk doel dan voor één van de bazen. Dit werd echter bemoeilijkt, doordat de 'oude' directeur zich vastklampte aan zijn medewerkers en DIALOOG maar geld aan bood ter vervanging van de capaciteit. Dit zorgde echter bij DIALOOG weer voor nog meer vertraging aangaande het werven van personeel. De directeurs van de verschillende directies werkten niet aan het gemeenschappelijk doel van OCW. Meedenken, meewerken en samenwerken werd niet gedaan. Het afbakenen van het eigen territorium en het terugroepen van personeel was de dagelijkse gang van zaken.

De voorbeeldrol van de directeur is van groot belang. Zo wordt aangegeven van de houding van de directieleden de houding van de directeur spiegelen. Een directeur met een open houding en die veel belang hecht aan een goede samenwerking, zal dit dan ook eisen van zijn medewerkers. Themadirecties pakken dan ook geen taken af van stelseldirecties, er is gewoon wat meer aandacht voor een bepaald onderwerp. De programmadirecteur van DIALOOG was veelal bezig met het oplossen van structurele problemen, zoals de werving en selectie van personeel. Hij was dan ook tamelijk onzichtbaar in de dagelijkse gang van zaken. Dezelfde onzichtbaarheid is weer te terug te vinden in het feit dat DIALOOG ook tamelijk onzichtbaar was in het gehele departement, ondanks de activistische projecten als GETalentEERD en de Themadag. Dit is dan ook terug te voeren op de al eerder besproken oriëntatie van identiteit.

### Ruimte

Als het gaat om de beleidsruimte, kan worden gesteld dat DIALOOG grote waarden hechtte aan de sterke banden met de sector-organisaties. Gemeenschappelijke opvattingen werden dan ook vaak uitgewisseld met de actoren van de sectororganisaties, veelal omdat dit ook het doel is van een programmadirectie. DIALOOG was ingericht om voelsprietten te hebben in de samenleving. DIALOOG fungeerde als aanspreekpunt voor het gehele departement van OCW als ook voor alle andere departementen en externe partijen, op het terrein van sociale cohesie, integratie en veiligheid. DIALOOG moest boven op de actualiteit zitten en had dan ook een sterk signalerende rol.

De fysieke ruimte-indeling speelt voorts een grote rol in het bevorderen van samenwerking en socialisatie. OCW is gehuisvest in een enorm modern kantoorcomplex en beschikt over de aller

modernste kantoofaciliteiten. Bij de inrichting van het gebouw stonden sleutelwoorden als openheid, flexibiliteit en efficiency voorop. DIALOOG heeft echter op het gebied van flexibiliteit niet veel gemerkt. De problemen waren voornamelijk structureel van aard en hadden veelal te maken met klemmende regelgeving en onduidelijkheden over bevoegdheden en andere beschikbare ruimten. De werkplek werd als niet prettig ervaren, DIALOOG zat namelijk in een ruimte die voorheen gebruikt werd als archiefkamer. Daarnaast wordt duidelijk gemaakt vanuit de empirie dat de inrichting van het gebouw, met gebruik van lichte kleuren en veel glas niet het belangrijkste middel is om de samenwerkingscultuur op het ministerie te bevorderen. Wel wordt duidelijk dat medewerkers wel onder de indruk zijn van het imposante en moderne gebouw, waardoor wel het stukje 'trots dat je bij OCW werkzaam bent' naar boven komt. Dit was dan ook een belangrijke doelstelling van de ambtelijke leiding, dat OCW medewerkers trots moeten zijn om bij OCW te werken. Het gevoel van trots brengt ook een stukje identiteit met zich mee en daarbij ook het gevoel dat men op OCW gemeenschappelijke waarden en een gemeenschappelijk doel dienen.

#### Symbolen en mythen

Het gebruik van logo's en de regelgeving omtrent dit gebruik werden door 'DIALOOG' als enigszins problematisch ervaren. Het project GETalentEERD had een activistische uitstraling, waarbij er posters werden gemaakt, flyers, freecards, stickers, pennen en t-shirts. Gezien het feit dat het niet alledaags was dat OCW zelf een dergelijk project als GETalentEERD uitvoerde, was er nog niet zoveel bekend bij DIALOOG hoeveel regelgeving dat met zich meebracht dit vertraagde dan ook het proces van het vervaardigen en verzenden van alle posters en daarmee ook het hele project.

Bij het gebruik van andere symbolen, behalve het logo en de huisstijl wordt vaak teruggegrepen naar het gebouw van de organisatie, de Hoftoren. Vaak wordt de Hoftoren dan ook aangeduid als de 'vulpen'.

'DIALOOG' had een klein aantal rituelen zoals het verzorgen van een bloemetje op de eerste werkdag, een ziektedag of verjaardag. Door de grootte van de directie toonden alle medewerkers enorme betrokkenheid naar elkaar toe.

Daarnaast werden ook de relaties in organisaties in het maatschappelijk veld (sector-organisaties) onderhouden door het versturen van een boekje.

*In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken opnieuw geïnterpreteerd en in perspectief geplaatst. De bevindingen zullen gebruikt worden om tot beantwoording van de hoofdvraag te komen. Paragraaf één zal ingaan op de beantwoording van de deelvragen van deze studie. Afsluitend zal in paragraaf twee de centrale vraagstelling van deze studie worden beantwoord.*

## **8.1 Beantwoording deelvragen**

Alvorens de centrale vraagstelling te beantwoorden zal ik eerst de deelvragen behandelen.

### *1. Waaruit bestaat organisatieverandering en wat is organisatiecultuur?*

Organisaties zijn voortdurend onderhevig aan veranderingen. Organisatieveranderingen kunnen betrekking hebben op het uitbreiden, het krimpen of het aan gaan van organisatieverbanden met andere organisaties. Daarnaast kunnen er wijzigingen plaatsvinden met betrekking tot het personeelsbestand. Ook de werkwijze van organisaties kan veranderen omwille van efficiëntie en effectiviteit. Naast het onderscheid van bewuste en onbewuste organisatieveranderingen zijn er drie ordes van verandering te onderscheiden, namelijk planmatige veranderingen, organisatieontwikkeling en vernieuwingsprocessen. Organisatieveranderingen kunnen worden ingevoerd volgens een vooropgezet plan, het kan inzetten op systematische veranderingen door middel van trainingen van de medewerkers en tot slot kan een organisatieverandering gezien worden als een interactief doorgaand leerproces. Naast de verschillende ordes van organisatieverandering, zijn er ook een aantal strategieën en benaderingen over de wijze van invoering van een verandering. Veranderingen kunnen onder andere door middel van dwang of ruilbeloning worden ingezet, maar ook door het beïnvloeden van de organisatiecultuur.

Er zijn meer dan 161 alternatieve cultuurdefinities te onderscheiden. In deze studie hanteer ik een definitie waarbij organisatiecultuur kan worden uitgelegd via drie niveaus: basisassumpties, normen- en waardenpatronen en culturele artefacten.

Basisassumpties kunnen worden gezien als de kern van de zingevingskaders van een organisatie. Hierin is vastgelegd wat de existentiële betekenis is van de organisatie en haar leden. Een overheidsorganisatie wordt als zinvol ervaren als zij zorg draagt voor een rechtvaardige en rechtmatige toepassing van politiek vastgestelde regels.

De normen- en waardenpatronen vormen kaders waarin wordt bepaald wat wel en niet mag en kan binnen de organisatie. Acties die deze normen- en waardenpatronen doorbreken leiden tot sancties van de organisatieleden, dan wel tot aanpassingen van het dominante waardenstelsel. Daarnaast zijn er ook de zichtbare cultuuraspecten zoals het gebruik van symbolen, rituelen en mythen. Deze aspecten komen onder meer tot uiting in het gebruik van een huisstijl, logo's, kleding, tradities rond koffie drinken, taalgebruik, de wijze van vergaderen etcetera.

In deze studie naar organisatiecultuur ligt de focus op de niveaus van normen- en waardenpatronen en culturele artefacten. Het gedrag van de OCW-medewerkers en de zichtbare cultuuraspecten staan hierin centraal. Het niveau van basisassumpties heb ik achterwege gelaten. De zingevingskaders, die de kern vormen op het niveau van de basisassumpties, van een overheidsorganisatie zijn met name verbonden aan de ondersteuning van gelegitimeerd gezag. De culturele kenmerken van dit organisatietype en de essentie van zingeving hangt in hoge mate samen met de wijze waarop de politieke macht functioneert. Daardoor is aan te nemen dat culturele kenmerken van bureaucratieën slechts in geringe mate afgeleiden zijn van het handelen van individuele actoren binnen de bureaucratie.

### *2. Wat is de aanleiding voor het veranderproces, genaamd de Kanteling, binnen het ministerie van OCW en hoe krijgt het veranderproces vorm op papier?*

Veranderproces de Kanteling is niet de eerste poging tot verandering van het departement. OCW heeft dan ook talloze veranderdriften ondergaan. Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden is het noodzakelijk om inzicht te verkrijgen in de ontwikkelingen van de reeds afgesloten verandertrajecten binnen OCW. De focus ligt op de invloed van deze verandertrajecten op de organisatiecultuur binnen het departement. Om deze deelvraag enigszins af te bakenen heb ik gekozen om de verandertrajecten vanaf 1990 te analyseren op het gebied van de organisatiecultuur.

De gemeenschappelijke doelstellingen van alle veranderprocessen gedurende de aflopen periode van 1990 -2006 waren voornamelijk gericht op het wijzigen van de organisatiestructuur en bestonden uit:

- Het tegengaan van de verkokering
- Het vergroten van de doelmatigheid en efficiency van het departementale beleids- en uitvoeringsprocessen
- Zorgen voor helder gedefinieerde verantwoordelijkheden, bevoegdheden, taken en goed gedefinieerde prestaties en rollen
- Zorgen voor een heldere en krachtige sturing van uit de top
- Zorgen voor een beter financiële verantwoording door middel van planning & control
- Inzetten op de verbetering van professionalisering en competentie management
- Een cultuurverandering bewerkstelligen met als doel OCW als 'het beste' functionerende departement'
- Het verbeteren van de externe oriëntatie
- Zorgen voor een meer klantgerichte en flexibele organisatie
- Zorgen voor een organisatie die kan inspelen op de behoeften van de samenleving

In alle voorgaande veranderprocessen, waarin structuurwijzingen moesten zorgen voor meer efficiëntie en klantgerichtheid, werd de verkokering keer op keer als grootste probleem ervaren. Medewerkers waren te intern gericht en hielden zich uitsluitende bezig met hun beleidsveld en directie.

Met veranderprogramma 'Kwaliteitsslag' werd er meer ingezet op cultuurelementen ten einde een cultuurverandering te bewerkstelligen om zo de verkokering tegen te gaan. Naast de verhuizing naar de Hoftoren waar met behulp van een inspirerend interieur getracht werd de samenwerking en openheid te bevorderen, werd tevens ingezet op de vorming van een professioneler cultuur. In deze professionele cultuur vormde collegialiteit, dat gekenmerkt werd door openheid, een goede samenwerking en het dragen van verantwoordelijkheid voor elkaar, een belangrijke ambitie van OCW. Veranderprogramma 'Apollo' heeft vervolgens de drang naar een cultuurverandering versterkt en concreter gemaakt door aan te geven wat de gewenste basishouding van een OCW-medewerker inhoudt. Door het stellen van twee algemene doelen werd getracht de collectiviteit aan te spreken en de ontkokering voort te zetten. OCW moest het best functioneren departement worden en werknemers moesten trots zijn om bij OCW te werken. Er werden tal van projecten gelanceerd die allemaal gericht waren op het vormen van een organisatiecultuur waarin de gezamenlijke doelen en ambities werden nagestreefd. Als stimulans werden er dan ook prijzen uitgereikt aan de werknemers en directeuren die het goede voorbeeld gaven.

Na afronding van veranderprogramma 'Apollo' in 2005 is de ambtelijke leiding gestart met een nieuw veranderprogramma genaamd 'OCW Verandert!'. Hierbij moet OCW zich ontwikkelen tot een slagvaardig, flexibel en transparant departement. Het ministerie moet daarbij effectief kunnen inspelen op de wisselende maatschappelijke vragen en politieke prioriteiten. Deze doelstelling wordt nagestreefd door een herinrichting van de organisatiestructuur waarbij stelsel- en themadirecties naast elkaar zullen bestaan, ondersteunende directies worden gebundeld en waar wordt gezorgd voor een flexibele inzet van medewerkers.

Het project 'Kanteling, Bundeling en Flexibilisering', maakt onderdeel uit van 'OCW Verandert!' en is het meest recente onderdeel van dit veranderproces binnen het ministerie van OCW. Stelseldirecties dragen zorg voor de stabiliteit en continuïteit van beleid. Hierbij worden taken uitgevoerd ten aanzien van de handhaving of verandering van regelgeving en het houden van toezicht op de uitvoering van de regelgeving. Themadirecties zullen daarnaast politieke en/of maatschappelijk urgente, vaak sectoroverschrijdende onderwerpen van een meer tijdelijke aard uitvoeren.

Een slagvaardiger beleid vraagt om een goede ondersteuning. Zowel de politieke en ambtelijke top, als de beleidsdirecties en medewerkers moeten snel en doeltreffend ondersteund kunnen worden. Daartoe worden de bedrijfsprocessen op elkaar afgestemd en ondersteunende directies gebundeld.

Om snel op politieke doelen en maatschappelijke vraagstukken te kunnen reageren wil het ministerie snel nieuwe werkverbanden kunnen aanleggen en nieuwe projecten of directies kunnen instellen. Daarvoor moeten de juiste mensen soepel vrijgemaakt kunnen worden. Daartoe benodigd het ministerie medewerkers, die een 'brede' manier van denken en werken hebben. Dat kan worden gestimuleerd door te investeren in de ontwikkeling van medewerkers en door medewerkers regelmatig van baan te laten wisselen zodat zij hun kennis en ervaring kunnen uitbouwen. Het goed afstemmen van vraag en aanbod is een belangrijk onderdeel van een flexibel OCW.

In de visie van de ambtelijke leiding is deze structuurwijziging, van het 'kantelen' van de organisatie, slechts een middel is om een cultuurverandering te bewerkstelligen. 'De Kanteling' die, volgens sommige, een logische opvolger zou zijn op de reeds afgesloten veranderprocessen, moet ervoor zorgen dat OCW het best functionerende departement wordt. Dat is dan ook een tamelijk idealistische visie van de ambtelijke leiding. Er wordt voorts gestuurd op een gewenste cultuur waarin medewerkers open moeten staan voor nieuwe ideeën en actief moeten meedenken in de richting van mogelijke oplossingen. Ook wordt verwacht dat de leidinggevendenden het goede voorbeeld zullen geven door te laten zien dat ook zij durven te veranderen. De gewenste cultuurverandering binnen het ministerie moet de trend van pogingen tot ontkokering vanuit de voorgaande veranderprogramma's voortzetten. De verkokering en de gewenste cultuurverandering is al meer dan zeventien jaar (1990- 2007) een hekelpunt binnen dit departement.

### *3. Op welke wijze kan de organisatiecultuur van het ministerie van OCW worden beschreven?*

De organisatiecultuur binnen het ministerie van OCW kan nog steeds omschreven worden als een organisatie die nog sterk verkokerd is. Het departement bestaat uit een eilandenrijk van directies waar iedereen zijn eigen eiland probeert te beschermen tegen enige vorm van bemoeienis van anderen. Op het gebied van identiteit kunnen directies getypeerd worden als hechte collectiviteiten waarbinnen voornamelijk alleen aandacht is voor het eigen beleidsveld. Er is ook sprake van een dominante waardenstelsel binnen de verschillende directies. Hierbij kan het voorkomen dat een medewerker bij 'afwijkend gedrag' teruggeroepen kan worden door de rest van de directieleden. Dit dominante waardenstelsel binnen directies en binnen kolommen van de verschillende directoraten-generaal, houden de verkokering in stand. Het aannemen van een andere werkwijze of zienswijze wordt voorts erg bemoeilijkt. Er is dan ook sprake van weinig samenwerking.

Vergaderingen tussen directies worden niet tot nauwelijks bezocht en bij eventuele vragen of problemen wordt vaak zo snel mogelijk doorverwezen naar een andere collega of anders directie. Het eilandenrijk van directies wordt op deze wijze in stand gehouden.

Directeuren en andere leidinggevendenden vervullen dan ook een belangrijke voorbeeldrol. Zij kunnen een bepaalde werkwijze of omgangsvorm waarin er niet wordt samengewerkt instandhouden of juist veranderen. Deze voorbeeldrol wordt echter nauwelijks nageleefd en er zijn maar enkele voorbeelden van leidinggevendenden, die een open houding hebben en teamwork hoog in het vaandel hebben staan. Een themadirectie die, zoals programmadirectie 'DIALOGO', volgens een matrixstructuur werkte vereist veel samenwerking tussen de verschillende directies en directeuren. Het vervullen van een deeltijdfunctie binnen een themadirectie werd echter onmogelijk gemaakt doordat directeuren de medewerkers niet los wilden laten en vaak de eigen beleidsprioriteiten voorop stelden. Het aanstuuringsmodel volgens een matrixstructuur heeft dan ook gefaald, doordat er niet genoeg draagvlak was en leidinggevendenden niet het goede voorbeeld konden geven ten aanzien van samenwerking, openheid en flexibiliteit.

Ten aanzien van de beleidsruimte en de samenwerking met sector-organisaties is gebleken dat steun en medewerking noodzakelijk zijn voor het kunnen overleven van een themagerichte structuur. Om als ministerie slagvaardig en effectief te kunnen reageren op de behoeften van de maatschappij is het belangrijk om goede contacten te onderhouden met het maatschappelijk veld. Ook de stelseldirecties hebben veelal contact met sector-organisaties, alleen blijft dit beperkt tot de eigen beleidssector. Er is geen sprake van grensoverschrijdende problematiek, waardoor de nauwe samenwerking met de sector-organisaties de verkokering in de hand werkt.

De fysieke ruimte van het ministerie van OCW wordt gekenmerkt door het gebouw, 'de Hoftoren'. De inrichting van 'de Hoftoren' werd ingezet om verkokering tegen te gaan en een andere organisatiecultuur te bewerkstelligen. Door het gebruik van veel glas, lichte kleuren, vele flex-werkplekken en moderne kantoofaciliteiten een cultuuromslag veroorzaken wat gekenmerkt zou worden door samenwerking, openheid en flexibiliteit. Helaas is de houding van de gemiddelde OCW-medewerker hier niet meer open van geworden. Een teveel aan open ruimten zorgt meer voor een drang naar geborgenheid en afsluiting. Sommige verdiepingen worden veelal bezet door een directie afkomstig uit hetzelfde domein, dit houdt de verkokering dan ook in stand. Wel heeft de inrichting van een koffiecorner op de vijftiende verdieping, met een mooi uitzicht over Den Haag, gezorgd voor een rustpunt in tijden van drukte.



Collegialiteit en samenwerking is nog steeds niet ideaal en zijn zeker niet bevorderlijk voor de inzet van themadirecties.

Het gebruik van symbolen van de organisatie, zoals het logo van OCW en de huisstijl, wordt strikt gehandhaafd door middel van strenge regelgeving. Hierdoor is de organisatie naar buiten toe wel heel consistent en helder. Keerzijde is dan ook dat er weinig tot geen ruimte is voor innovatie of andere denkwijzen. Het ministerie streeft ernaar om de herkenbaarheid buiten het departement te vergroten. Dit draagt dan weer bij aan een cultuur van professionaliteit.

Rituelen, zoals het sturen van een boeket bloemen werden veelal intern als externe, naar de sector-organisaties toe ingezet om de relaties en de goede verstandhouding te bevorderen.

Er wordt gebruik gemaakt van mythen binnen de organisatie. Mythen, die ook kunnen worden gezien als roddel worden ingezet om aan te geven wat wel en niet gewenst is binnen een bepaalde directie of juist om aan te geven wat de werkwijze is van de andere directie. Deze verhalen dragen dan ook weer bij aan de instandhouding van een bepaalde cultuur, die weer eventuele samenwerking kan belemmeren.

#### *4. Welke knelpunten en kansen doen zich voor bij de verandering naar een themagewijze structuur?*

Het grootste knelpunt die in deze studie steeds naar voren blijft komen is het probleem van de verkokering binnen het departement dat een andere werkwijze en organisatiecultuur in de weg staat.

Verkokering, waarbij het gevoel van collectiviteit zich beperkt tot de eigen directie of directoraat-generaalkolom, wordt getracht tegen te gaan door meer in te zetten op gezamenlijke doelstellingen als; OCW moet het beste departement worden en medewerkers moeten trots zijn om bij OCW te werken.

Door in te zetten op het veranderingsproces van de 'Kanteling' wordt echter meer nadruk gelegd op individuele kwaliteiten als de mate van nieuwsgierigheid en veranderingsgezindheid. De ambtelijke leiding gaf zelfs in een interview aan dat er ruimte is en blijft voor mensen die niet willen mee veranderen naar een meer themagerichte werkwijze. Het probleem van verkokering zal dan altijd op de loer liggen.

Het naast elkaar bestaan van stelsel- en themadirecties brengt ook vele spanningen met zich mee. Daar waar een stelseldirectie streeft naar continuïteit en controleerbaarheid van de beleidssector, kan een themadirectie grensoverschrijvend ingrijpen omwille van politieke en/of maatschappelijke urgentie. Daarbij kan bij de stelseldirecties het gevoel ontstaan dat er taken uit handen worden genomen en dat zij hun werk niet goed genoeg uitvoeren. Dit heeft dan ook geen positieve invloed op de mate van samenwerking en collegialiteit.

Ook de eventuele inhuur van een medewerkers uit een stelseldirectie, die dan voor 'twee bazen' moeten werken wordt verhinderd doordat werkzaamheden in de stelseldirecties prioriteit krijgen. Ook de leidinggevenden van deze medewerkers laten het niet toe dat zij voor een deel werkzaam zijn in een themadirectie. Daarnaast is bij het stellen van vragen aan andere directies nog te veel sprake van het doorschuiven van vragen en problemen naar anderen. Een themadirectie die werkzaam is volgens een matrixstructuur en grensoverschrijdende problematiek moet aanpakken is juist afhankelijk van de input en expertise van anderen medewerkers. Bij het creëren van draagvlak is ook de steun van de politieke top van groot belang. Dit werd echter ervaren als een knelpunt doordat de politieke top niet altijd en even openlijk het goede voorbeeld gaf.

Het gebouw van OCW, 'de Hoftoren' biedt als fysieke ruimte wel de mogelijkheden om de samenwerking en flexibiliteit te bevorderen. De koffiecorner op de vijftiende verdieping wordt veelal gebruikt om de drukte te ontkomen en even tot rust te komen. Daarnaast bevorderen de open ruimten en flexibele werkplekken de samenwerking of collegialiteit niet. Het teveel aan glas, zorgt ervoor dat alle kantoorruimten nauwelijks enige vorm van privé-gevoel kent. Dit zorgt juist voor een meer teruggetrokken gevoel want de openheid en collegialiteit niet ten goede komt.

Op het gebied van de organisatiestructuur is ook het één en ander op te merken. Klemmende regelgeving, onduidelijkheden van taken en bevoegdheden zorgen ervoor dat een themadirectie niet optimaal kan functioneren. Zonder een goede structurele basis zal er geen cultuurverandering naar een meer slagvaardiger en flexibeler departement kunnen worden ingebed.

Problemen op het gebied van structuur waren:

Het was onduidelijk wie de eindverantwoordelijk was van programmadirectie DIALOOG. 'DIALOOG' had te maken met enorme regelgeving aanzien van het werven van personeel. De geëiste flexibiliteit van 'DIALOOG' was groter dan de afdeling van Personeel & Organisatie aankon. De regels waren nog niet flexibel genoeg.

Daarnaast had 'DIALOOG' te weinig startbudget gekregen waardoor er nog een interne rondgang moest worden gemaakt op zoek naar financiën. De inhuur van andere medewerkers vanuit de stelseldirecties, werd dan ook vaak gecompenseerd door het aanbieden van geld aan 'DIALOOG'. Echter geld geven en het geld daadwerkelijk ontvangen zijn twee verschillende dingen. 'DIALOOG' heeft namelijk geen bankrekeningnummer. Alle financiën lopen via Planning & control.

##### *5. Wat zijn de aangrijpingspunten om de geconstateerde knelpunten te overwinnen en kansen te benutten ten aanzien van de invoering van themadirecties?*

De aangrijpingspunten die in deze thesis naar voren komen zijn voor een groot deel gebaseerd op de organisatiestructuur van het ministerie. De werkwijze van themadirecties vereist naast een andere organisatiecultuur vooral andere faciliteiten op het gebied van bevoegdheden, personeel en kosten. De staande organisatie, bestaande uit de stelseldirecties, domineert de organisatiestructuur en werkwijze binnen het departement, zodat een themagerichte werkwijze, waarbij grensoverschrijdende problematiek moet worden aangepakt, niet optimaal kan functioneren. Doordat de stelseldirecties, die voornamelijk nog verkokerd zijn, de organisatiestructuur beheersen, heeft het nu al introduceren van een andere manier van denken en doen geen kans van slagen. Ondanks het inzetten op meer samenwerking, collegialiteit en het formuleren van een basishouding van een OCW-medewerker, kunnen medewerkers makkelijk terugvallen in hun oude en bekende rolpatroon doordat de organisatiestructuur hun hiervoor de ruimte biedt. Daarnaast moet men ervan bewust worden dat ingesleten routines en gedragspatronen niet snel zullen veranderen. Ondanks dat de gehele organisatie moet 'kantelen' en mee moet veranderen naar een departement dat slagvaardig en flexibel is, zijn er altijd medewerkers en leidinggevendenden die niet willen veranderen en daardoor ook niet een voorbeeldrol kunnen vervullen. De ambtelijke leiding gaf aan dat er ruimte moet zijn voor mensen die niet willen veranderen. Dit is wellicht de grootste valkuil. Medewerkers die niet willen veranderen, en dan met name leidinggevendenden die een grotere voorbeeldrol vervullen, zorgen er grotendeels voor dat de organisatiecultuur die gekenmerkt wordt door verkokering altijd zal blijven bestaan.

Hieronder volgen er een aantal aanbevelingen en aangrijpingspunten om de kansen tot het veranderen naar een themagerichte werkwijze en cultuur te bevorderen.

#### Samenwerking

Er moet samengewerkt worden met alle betrokken partijen, te beginnen bij het plan van aanpak. Bouwen aan relaties is van groot belang. Een persoonlijke klik tussen spelers werkt mee. Bespreek dan niet alleen de inhoud van het project met elkaar, maar ook het hele proces er omheen, dat versterkt relaties. Let op de afgunst die bij de staande organisatie (de stelseldirecties) kan ontstaan: wat doen zij beter dan wij? OCW-medewerkers voelen zich doorgaans meer betrokken bij hun directie dan bij de gehele organisatie, als concern.

Alle partijen in een themadirectie moeten geloven in het project en moeten dat ook uitstralen. Verkondig de boodschap dat het project van iedereen is, van de projectdirectie, maar ook van de staande organisatie. Het project moet immers na een bepaalde periode weer terugvloeien in de stelseldirecties. Blijf iedereen dan ook informeren over de behaalde resultaten.

Werk aan teamgeest en bespreek eventuele problemen altijd met elkaar uit. Een projectteam kan niet overleven zonder teamspirit. Het werken in een themadirectie (directieoverstijgend project) betekent sportiviteit, incasseringsvermogen en wellevendheid.

Probeer denkracht en creativiteit te stimuleren. Kom los van de inhoud van de eigen dossier en deel je werk en kennis met elkaar. Gun elkaar dan ook fouten en successen een leer daarvan.

#### Draagvlak

Er moet worden gezorgd voor politieke draagvlak. Ten eerste bij de bewindslieden, maar ook bij de leden van het managementteam OCW (MT-OCW). Zij moeten tijd investeren in de themadirecties, die op hun beurt via de lijn draagvlak verkrijgen bij de directeuren de andere medewerkers. Daarnaast moet ook gezorgd worden voor draagvlak in het veld. Ook het politieke en ambtelijke draagvlak bij de andere overheden is van belang. Voorts moet het aantal projecten beperkt worden. Teveel projecten

leidt tot slechte interne afstemming en verwarring in het maatschappelijk veld. Deze organisaties zien geen verschil in de soort directies of projecten, alles wordt ervaren als 'OCW',

#### Eén opdrachtgever

Er moet 'gezocht' worden naar één opdrachtgever, die voorts ook als opdrachtgever moet worden aangesproken. Een gedeelde opdrachtgeverschap kan tot onduidelijkheden leiden. De opdrachtgever moet betrokken, gedreven en resultaatgericht zijn. Hij moet de opdracht geven en ook meteen de randvoorwaarden scheppen: zoals budget, personeel, huisvesting etc.

Daarnaast moet ook de opdracht beperkt worden. Bij te veel opdrachten aan één project ontstaat er een keuzeprobleem. De opdrachtnemer zal dan zelf prioriteiten stellen, of te dicht tegen de politiek aanschuren en macht zoeken.

#### Budget

Er moet gezorgd worden voor voldoende budget, zodat medewerkers snel kunnen worden aangetrokken en voorzieningen snel kunnen worden geregeld. Er moet ook bij aanvang meteen budget worden vrijgemaakt voor apparaatskosten. Laat de programmagelden wel zoveel mogelijk in de lijn. Anders is het committent van de directies gelijk wel en worden alle verzoeken om middelen naar de projectdirectie gestuurd. Dit bevordert het over de heg gooien

#### Huisvesting en ondersteuning

Er moet gezorgd worden voor een snelle start, daarmee moet ook de huisvesting en andere voorzieningen worden geregeld. Maak een centrale voorziening voor de personele en facilitaire inrichting van projectteams. Dat kost nu te veel tijd.

Verder moeten de medewerkers bij elkaar worden gehuisvest, tenminste op dezelfde verdieping. Dit zal de samenwerking bevorderen.

Vele interne procedures als planning & control en inhuur van derden moeten worden verkort. Om snel en flexibel te kunnen werken moeten themadirecties gevrijwaard worden van deze vaak tijdrovende interne procedures en regelgeving. Voorts moet er bij aanvang van de directie begonnen worden met het aanleggen van een goed archief.

#### Team samenstelling

Medewerkers van een themadirectie moeten volledig vrij worden gemaakt. Het vrijmaken voor slechts enkele dagdelen vanuit een staande organisatie werkt niet. Medewerkers zijn in de praktijk dan nauwelijks beschikbaar, doordat de waan van de dag hen vast houdt op de thuisbasis. Het werken in een project kost voorts veel tijd en overleg met het veld. Voor de inzet van andere medewerkers moeten goede afspraken worden gemaakt over bijvoorbeeld wie de beoordeling doet en hoeveel dagen er vrij worden gemaakt voor de themadirectie. De verbinding met de stelseldirecties moet blijven bestaan. Daarnaast moet er een terugkeergarantie worden geregeld, waarbij medewerkers na een project weer een andere taak krijgen en hun baan behouden. Veel goede kandidaten voor een projectfunctie haken af omdat de toekomst na het project onzeker is.

Een aantal directeuren vanuit de verschillende themadirecties pleitten ervoor om juist meer medewerkers aan te nemen vanuit het veld. Zij bezitten namelijk veel praktische kennis. Er zijn echter nog veel belemmeringen zoals arbeidsvoorwaarden en rechtspositie.

De competenties die een medewerker in een themadirecties nodig heeft zijn; pionieren, snel kunnen organiseren en volhouden.

#### Resultaten

Stel bij aanvang van een themadirectie targets af. Samenwerking met maatschappelijke organisaties en instellingen leidt tot een grotere mate van acceptatie. Maar ook aan hun je resultaten zichtbaar, zij hebben immers zelf aan de resultaten meegewerkt. Samenwerking met het veld leidt ook tot stevige netwerken, doe ook later goed van pas zullen komen. Partijen weten elkaar met nieuwe vragen beter te vinden.

#### Verbinding staande organisatie

Draag zorg voor een goede verbinding tussen de opbrengsten van de themadirecties en die van de staande organisatie. Als dat niet wordt gedaan, zullen de opbrengsten verdampen en is de gehele investering weg. DG's moeten dan ook krachtig aansturen op het proces van 'indalen' van de opbrengsten in de staande organisatie (stelseldirecties). Als de opdracht van een themadirectie dan eindelijk ten einde is gekomen, moet deze directie ook worden opgeheven. Laat een themadirectie

niet te lang bestaan, dat gaat ten koste van de flexibiliteit (Ministerie van OCW, 2006; p. 4). Ten slotte moeten er ook goede afspraken gemaakt worden dat ook de staande organisatie verder kan werken, wanneer een aantal medewerkers naar een themadirectie zullen overstappen.

## 8.2 Beantwoording van de centrale vraagstelling

*Hoe verloopt het organisatieveranderproces, in het bijzonder de cultuurverandering, binnen het ministerie van OCW naar een themagewijze structuur. Welke knelpunten en kansen doen zich hierbij voor en hoe kan dit veranderproces verklaard worden?*

Bij het beantwoorden van de centrale hoofdvraag grijp ik terug op de hiervoor besproken deelvragen. Deze vormen gezamenlijk het antwoord op de centrale vraagstelling in deze thesis.

Al sinds de jaren negentig is het ministerie van OCW druk bezig geweest met het veranderen van de organisatie om zo een departement te creëren die beter zal aansluiten op de veranderingen in de samenleving. Het departement streeft daarbij intern naar meer efficiency, effectiviteit, klantgerichtheid en professionalisering.

Het grootste probleem wat in alle veranderprocessen sinds 1990 wordt genoemd, is de verkokering. Directies richten zich hierbij uitsluitend op hun eigen beleidsterrein en er is nauwelijks sprake van samenwerking. De departementale cultuur was dan ook te omschrijven als een eilandenrijk van directies waar iedereen zijn eigen eiland probeert te beschermen tegen enige vorm van bemoeienis van anderen.

De veranderprogramma's tot aan eind jaren negentig waren voornamelijk gericht op het aanbrengen van structuurwijziging ten einde de interne regelgeving op orde te stellen. Hierbij werd wel getracht de verkokering tegen te gaan door taken en bevoegdheden aan te passen.

Begin 2000 werd het tij enigszins gekeerd door veranderprocessen die meer gericht waren op het sturen op cultuurelementen. Collegialiteit, samenwerking, openheid en flexibiliteit werden belangrijke ambities van OCW. De algemene doelstellingen waren dat OCW het best functionerende departement moest worden en dat OCW medewerkers trots moeten zijn om bij OCW te werken.

Het huidige organisatieveranderproces, genaamd 'de Kanteling, Bundeling en Flexibilisering', richt zich op het veranderen van de organisatiestructuur, naar een meer themagewijze aanpak, ten einde een cultuurverandering te bewerkstelligen. De staande organisatie van stelseldirecties zullen zorgdragen voor de stabiliteit en continuïteit van beleid. Themadirecties zullen daarnaast politieke en/of maatschappelijk urgente, vaak sectoroverschrijdende onderwerpen van een meer tijdelijke aard uitvoeren. De visie van de ambtelijke leiding is dat een cultuurverandering en cultuurverankering alleen mogelijk is door eerst de organisatiestructuur te veranderen. Deze structuurveranderingen zijn gericht op het flexibiliseren van de organisatie en de medewerkers, het bundelen van ondersteunden diensten en het aanpassen van bevoegdheden, verantwoordelijkheden en taken.

Na het verrichten van mijn casestudie ben ik tot de conclusie gekomen dat ik de visie van de ambtelijke leiding deel. Wel denk ik dat het invoeren van themadirecties op dit moment nog te vroeg is.

Het organisatieveranderproces verloopt erg moeizaam en wordt enerzijds belemmerd door de heersende cultuur van verkokering en anderzijds belemmert door regelgeving die gebaseerd is op de organisatiestructuur.

De werkwijze van themadirecties vereist naast een andere houding en werkwijze van medewerkers vooral andere faciliteiten op het gebied van bevoegdheden, personeel en kosten. De staande organisatie, bestaande uit de stelseldirecties, domineert de organisatiestructuur en werkwijze binnen het departement, zodat een themagerichte werkwijze niet optimaal kan functioneren.

De stelseldirecties en daarmee ook de medewerkers, zijn nog sterk verkokerd. Ondanks het inzetten op meer samenwerking, collegialiteit en het formuleren van een basishouding van een OCW-medewerker, kunnen medewerkers makkelijk terugvallen in hun oude en bekende rolpatroon doordat de organisatiestructuur hun hiervoor de ruimte biedt.

Er bestaan dan ook spanningen tussen de stelseldirecties en themadirecties. Daar waar een stelseldirectie streeft naar continuïteit en controleerbaarheid van de beleidssector, kan een themadirectie directieoverschrijvend ingrijpen omwille van politieke en/of maatschappelijke urgentie. Daarbij kan bij de stelseldirecties het gevoel ontstaan dat er taken uit handen worden genomen en dat

zij hun werk niet goed genoeg uitvoeren. Dit heeft dan ook geen positieve invloed op de mate van samenwerking en collegialiteit.

Ondanks dat de gehele organisatie moet 'kantelen' en mee moet veranderen naar een departement dat slagvaardig en flexibel is, zijn er altijd medewerkers en leidinggevendenden die niet willen veranderen en daardoor ook niet een voorbeeldrol kunnen vervullen. De ambtelijke leiding gaf aan dat er ruimte moet zijn voor mensen die niet willen veranderen. Dit is wellicht de grootste valkuil. Medewerkers die niet willen veranderen, en dan met name leidinggevendenden die een grotere voorbeeldrol vervullen, zorgen er grotendeels voor dat de organisatiecultuur die gekenmerkt wordt door verkokering altijd zal blijven bestaan. Cultuurverandering en dan met name verkokering blijft daarom ook een hekelpunt

Er zijn voorts ook nog knelpunten, op het gebied van regelgeving, draagvlak en verantwoordelijkheden, aanwezig die een themagerichte structuur mogelijk maken. Juist waar een themadirectie flexibel wilt zijn, is dat niet mogelijk doordat de bestaande regelgeving dat niet toelaat. De bestaande regelgeving is immers gebaseerd op de stelseldirecties en de continuering van beleid. Een cultuurverandering is dan ook nog niet mogelijk zolang de structuur niet flexibeler wordt.

Tenslotte mijn aanbevelingen de geconstateerde knelpunten te overwinnen en kansen te benutten ten aanzien van de invoering van themadirecties.

#### Samenwerking

Samenwerking is van groot belang.

Alle partijen in een themadirectie moeten geloven in het project en moeten dat ook uitstralen. Verkondig de boodschap dat het project van iedereen is. Blijf iedereen dan ook informeren over de behaalde resultaten.

#### Draagvlak

Er moet worden gezorgd voor politieke draagvlak.

Ten eerste bij de bewindslieden, maar ook bij de leden van het managementteam OCW (MT-OCW). Zij moeten tijd investeren in de themadirecties, die op hun beurt via de lijn draagvlak verkrijgen bij de directeuren de andere medewerkers. Daarnaast moet ook gezorgd worden voor draagvlak in het maatschappelijk veld.

#### Opdrachtgever

Er moet 'gezocht' worden naar één opdrachtgever. De opdrachtgever moet betrokken, gedreven en resultaatgericht zijn. Hij moet de opdracht geven en ook meteen de randvoorwaarden scheppen: zoals budget, personeel, huisvesting etcetera.

#### Budget

Er moet gezorgd worden voor voldoende budget, zodat medewerkers snel kunnen worden aangetrokken en voorzieningen snel kunnen worden geregeld.

#### Huisvesting

Er moet gezorgd worden voor een snelle start, daarmee moet ook de huisvesting en andere voorzieningen worden geregeld. Daarnaast moeten de medewerkers bij elkaar worden gehuisvest, tenminste op dezelfde verdieping. Dit zal de samenwerking bevorderen.

Om snel en flexibel te kunnen werken moeten themadirecties gevrijwaard worden van deze vaak tijdrovende interne procedures en regelgeving.

#### Teamsamenstelling

Er moeten goede afspraken worden gemaakt over bijvoorbeeld wie de beoordeling doet van medewerkers die twee functies vervullen en hoeveel dagen er vrij worden gemaakt voor de themadirectie. Ook de terugkeergarantie moet goed worden geregeld. Zodat na opheffing van een themadirectie de medewerkers weer een anderen taak krijgen of hun 'oude' baan behouden.

#### Resultaten

Stel bij aanvang van een themadirectie targets af. Samenwerking met maatschappelijke organisaties en instellingen leidt tot een grotere mate van acceptatie. Maar ook aan hun je resultaten zichtbaar, zij

hebben immers zelf aan de resultaten meegewerkt. Samenwerking met het veld leidt ook tot stevige netwerken, doe ook later goed van pas zullen komen. Partijen weten elkaar met nieuwe vragen beter te vinden.

Verbinding staande organisatie

Draag zorg voor een goede verbinding tussen de opbrengsten van de themadirecties en die van de staande organisatie. Anders zal de gehele investering verdwijnen.

## Literatuurlijst

**Argyris, C.** (1993). *Knowledge for Action, a guide to overcoming barriers to organizational change*. San Francisco, Josey-Bass Publishers

**Babbie, E.** (2001). *The Practiced of Social Research, 9<sup>th</sup> edition*. Belmont, Wadsworth

**Boonstra, J.** (2004). *Dynamics of Organizational Change and Learning*. John Wiley & Sons, Ltd.

**Buijs, J. , Edelenbos, J. & Slob, A.** *Strategische Ontwikkeling, Programma Beleid en Burgers, Belemmeringen en kansen*. Pytheas Netwerk.

**Caluwé, L. de & Vermaak, H.** (2002). *Leren Veranderen, Een handboek voor de veranderkundige*. Deventer, Kluwer.

**Edelenbos, J. en Twist, M.J.W. van** (2000). *Reader Organisatieverandering*. Delft, Faculteit Techniek, Bestuur en Management TU Delft.

**Keuning, R. & Eppink, D.** (2000). *Management & Organisatie, Theorie en Toepassing*. Houten, Educatieve partners Nederland.

**Kickert, W.J.M.** (red.) (1993). *Veranderingen in Management en Organisatie bij de Rijksoverheid*. Alphen aan den Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink.

**Kickert, W.J.M.** (2002). *Verhalen van verandering, Sociale reconstructies op de Ministeries van Justitie, landbouw, Onderwijs en Wetenschappen, en Volksgezondheid, Welzijn en Sport*. 's-Gravenhage, Elsevier.

**Kreij, R.** (2004). " *We kunnen flink opschuiven in onze dienstverlening*" , Management & Bestuur, februari 2004.

**Ministerie van OCW** (2002). *Van top 7 naar top 30. Richting, Ruimte, Rekenschap. Vorm en inhoud aan de kwaliteitsslag van het ministerie van OCW.'s –Gravenhage*.

**Ministerie van OCW** (2002). *Veranderplan Kwaliteitsslag OCenW 2002-2004*. 's-Gravenhage.

**Ministerie van OCW** (2003). *Activiteitenplan Kwaliteitsslag OCW 2003*. 's -Gravenhage

**Ministerie van OCW** (2003). *Sociaal jaarverslag 2003*. 's- Gravenhage.

**Ministerie van OCW** (2004). *Netwerk Veranderen doen we zelf ! Voortgangsrapportage 14 april 2004*. 's-Gravenhage.

**Ministerie van OCW** (2005). *Interne memo: Voortgangsrapportage Apollo. Een samenvatting ten behoeve van de lijncommunicatie*. 's- Gravenhage.

**Ministerie van OCW** (2005). *Slotrapportage Apollo December 2005*. 's- Gravenhage.

**Ministerie van OCW** (2005) *Brief aan de Tweede Kamer, 30-09-2005*. 's Gravenhage.

**Ministerie van OCW** (2005) *OCW Verandert! Toekomstige organisatorische grondvorm OCW 15 september 2006*. 's- Gravenhage.

**Ministerie van OCW** (2005). *Programmacharter DIALOOG 13 oktober 2005*. 's Gravenhage.

**Ministerie van OCW** (2006). *Inventarisatie succes- en faalfactoren projectdirecties juli 2006*. 's Gravenhage.

**Ministerie van OCW** (2007). *DIALOOG in replek. Eindrapportage programmadirectie DIALOOG*. 's – Gravenhage.

**Robson, C.** (2002). *Real World Research, A Resource for Social Scientists and Practitioners-Researchers, Second Edition*. Oxford, Blackwell Publishing Ltd.

**Steenhoven, R. van der** (2003). *Beleidsvoornemen '100 dagen plan OCW'. Het wegnemen van structurele belemmeringen bij de verwezenlijking van politieke prioriteiten*. 's-Gravenhage, Ministerie van OCW.

**Veenswijk, M.** (1995). *Departementale Cultuur , IJzeren kooi, bron van versplintering of politiek werktuig?* Delft, Eburon.

**Vlist, R. van der** (red.) (1992). *Visies op organisatiecultuur, een multidisciplinair perspectief*. Utrecht, Lemma.

#### **Website**

[www.minocw.nl](http://www.minocw.nl)

Intranet Ministerie van OCW, 2007.

#### **Foto**

Beeldbank Ministerie van OCW, 2007.



# Bijlagen

## **Bijlage 1      Standaardvragenlijst**

Wat was uw functie binnen programmadirectie DIALOOG?

Wat waren volgens u de voornaamste taken van programmadirectie DIALOOG?

Zou u kunnen omschrijven waar programmadirectie DIALOOG voor stond?

Op welke wijze zou u de onderlinge samenwerkingsrelaties binnen programmadirectie DIALOOG kunnen omschrijven?

Op welke manier had programmadirectie DIALOOG contact met de andere directies?

Hoe vaak had u contact met andere directies?

Hoe zou u de samenwerkingsrelaties met andere directies kunnen omschrijven?

Hoe zou u de relatie tussen de bewindspersonen en programmadirectie DIALOOG kunnen omschrijven?

Hoe vaak was er contact met de bewindspersonen?

Programmادirectie DIALOOG had veelvuldig contact met organisaties in het maatschappelijk veld. Hoe verliepen de samenwerkingsrelaties met deze organisaties?

Programmادirectie DIALOOG werd flink uitgebreid en er was meer fysieke ruimte noodzakelijk. Hoe verliep volgens u de uitbreiding met de vraag naar meer ruimte?

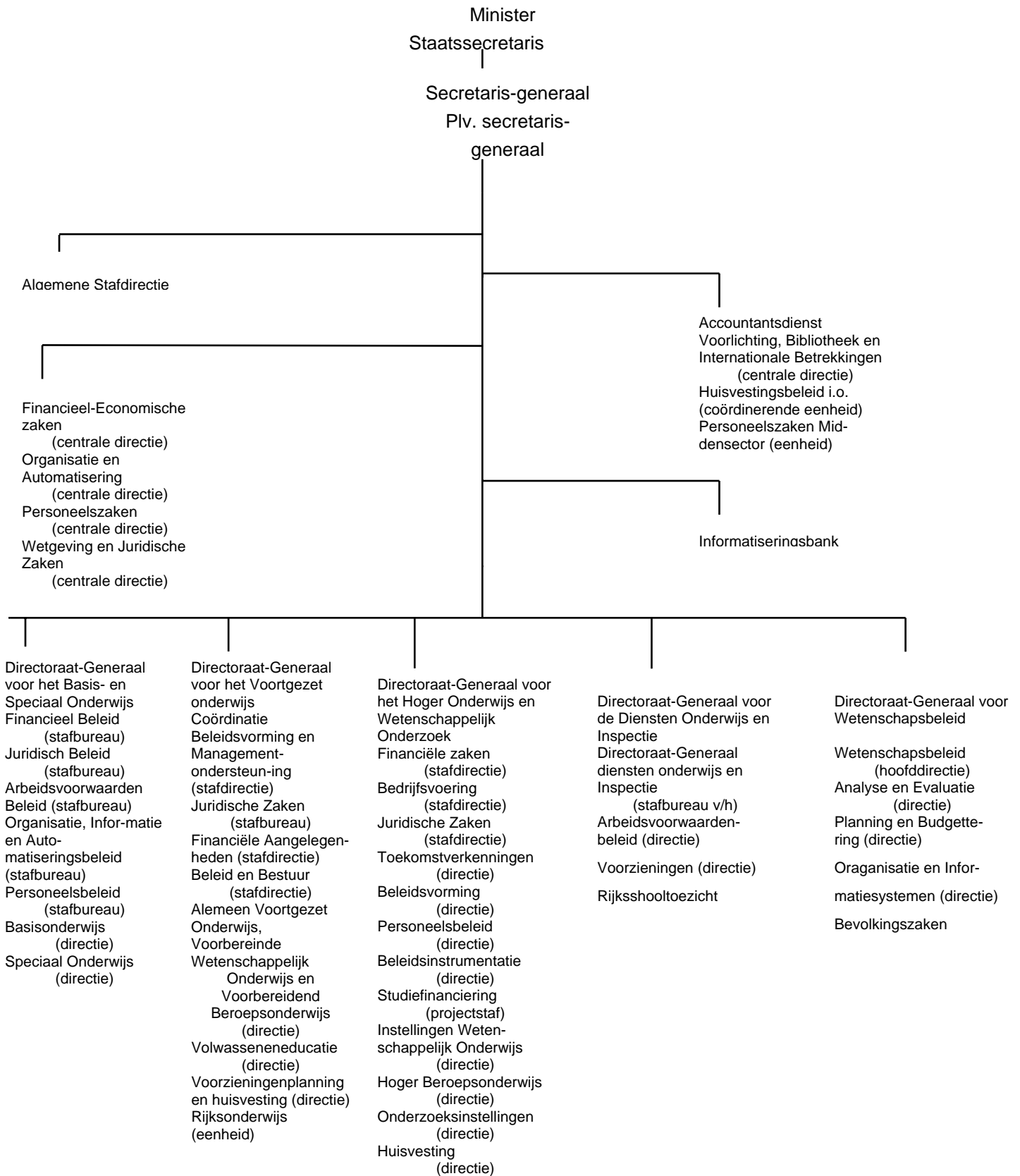
### **Kanteling**

Wat is uw mening over de Kanteling, de verandering naar een themagericht stelsel?

Hoe ervaart u de Kanteling?

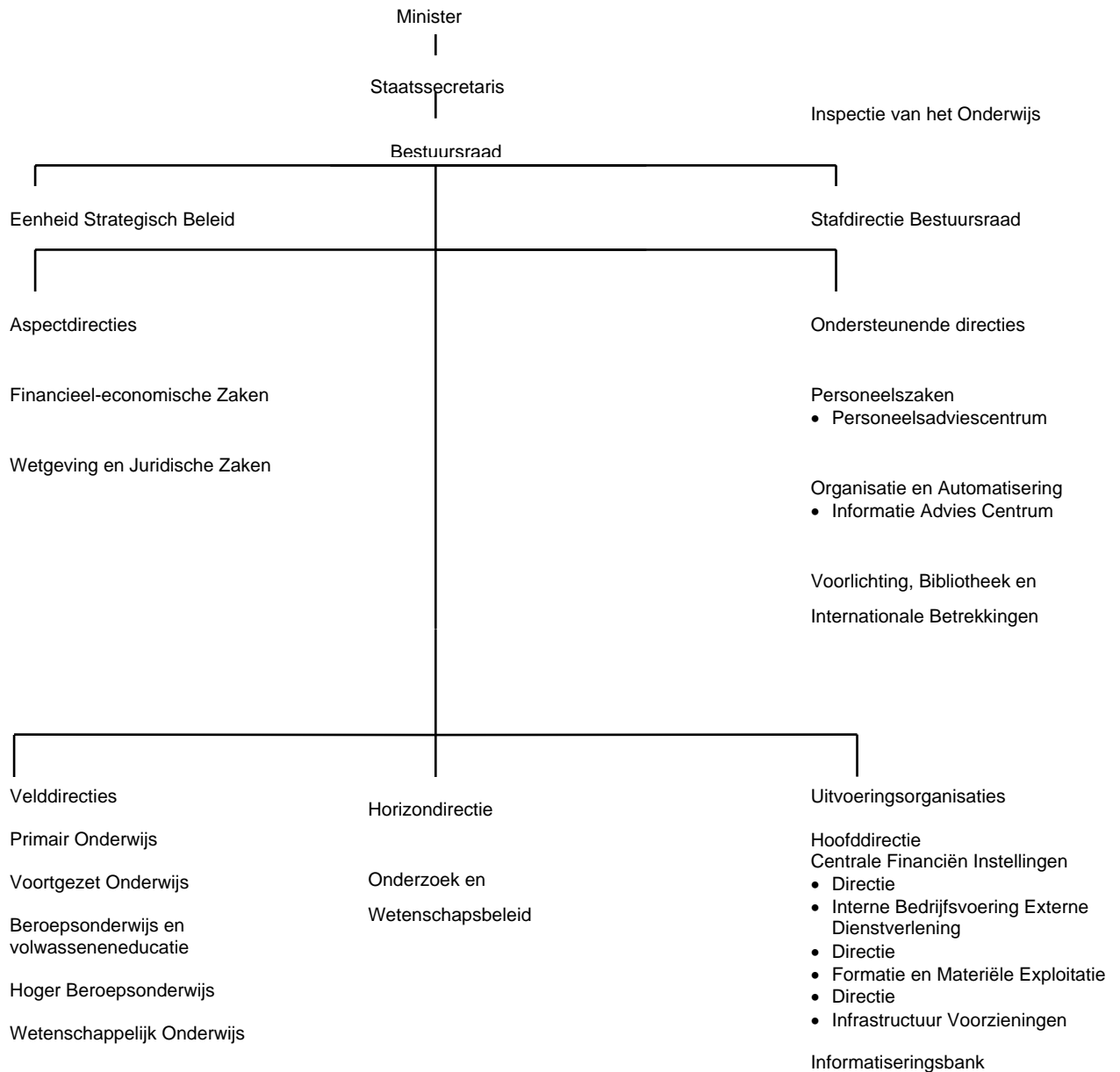
Heeft u ook andere verandertrajecten voor de Kanteling meegemaakt?

Zoja, welke organisatieverandering was dat en hoe heeft u dat ervaren?



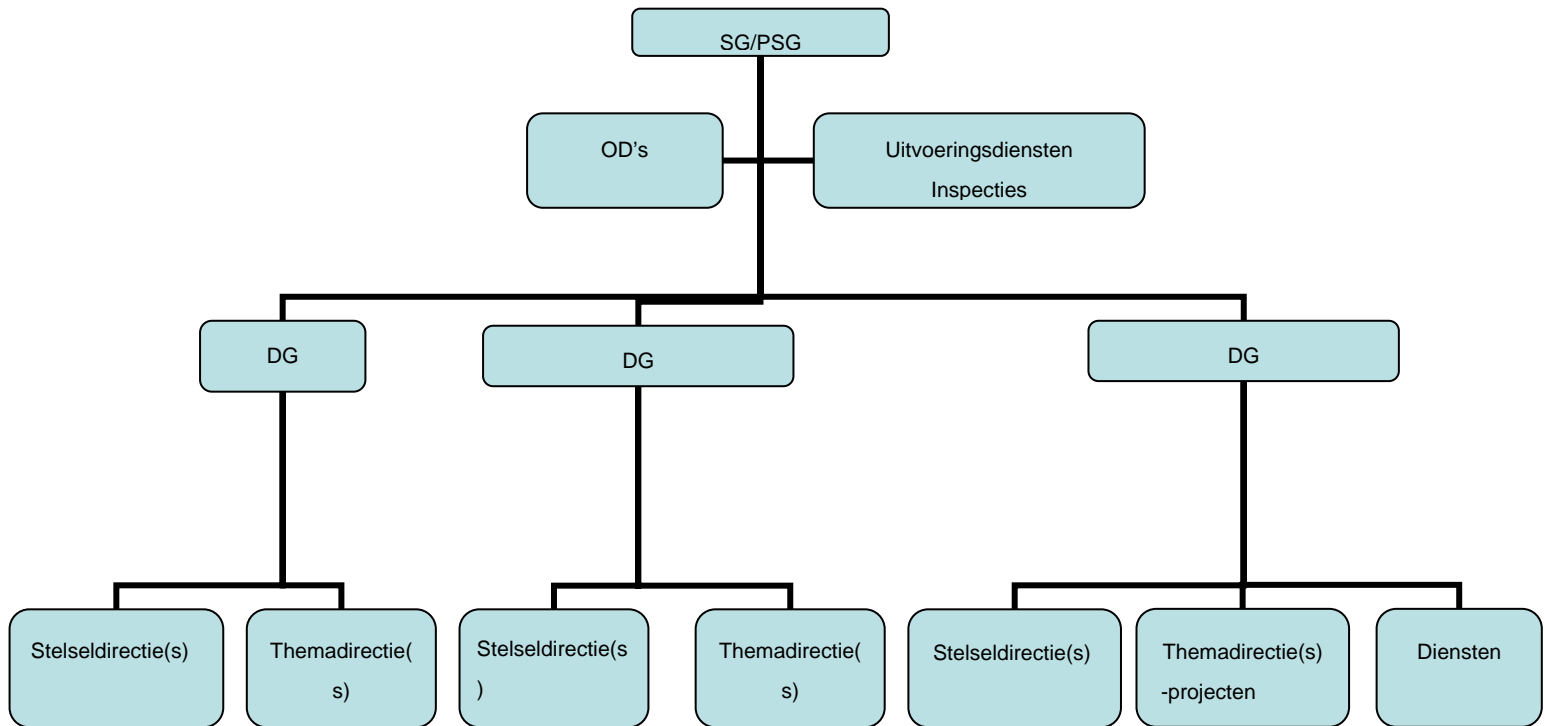
(Bron: Kickert, 2002; p. 111).

### Bijlage 3 Organisatiestructuur Ministerie van O&W na de reorganisatie van 1992



(Bron:Kickert, 2002; p. 112)

#### Bijlage 4 Schematische weergave van de grondvorm van een themagerichte organisatie

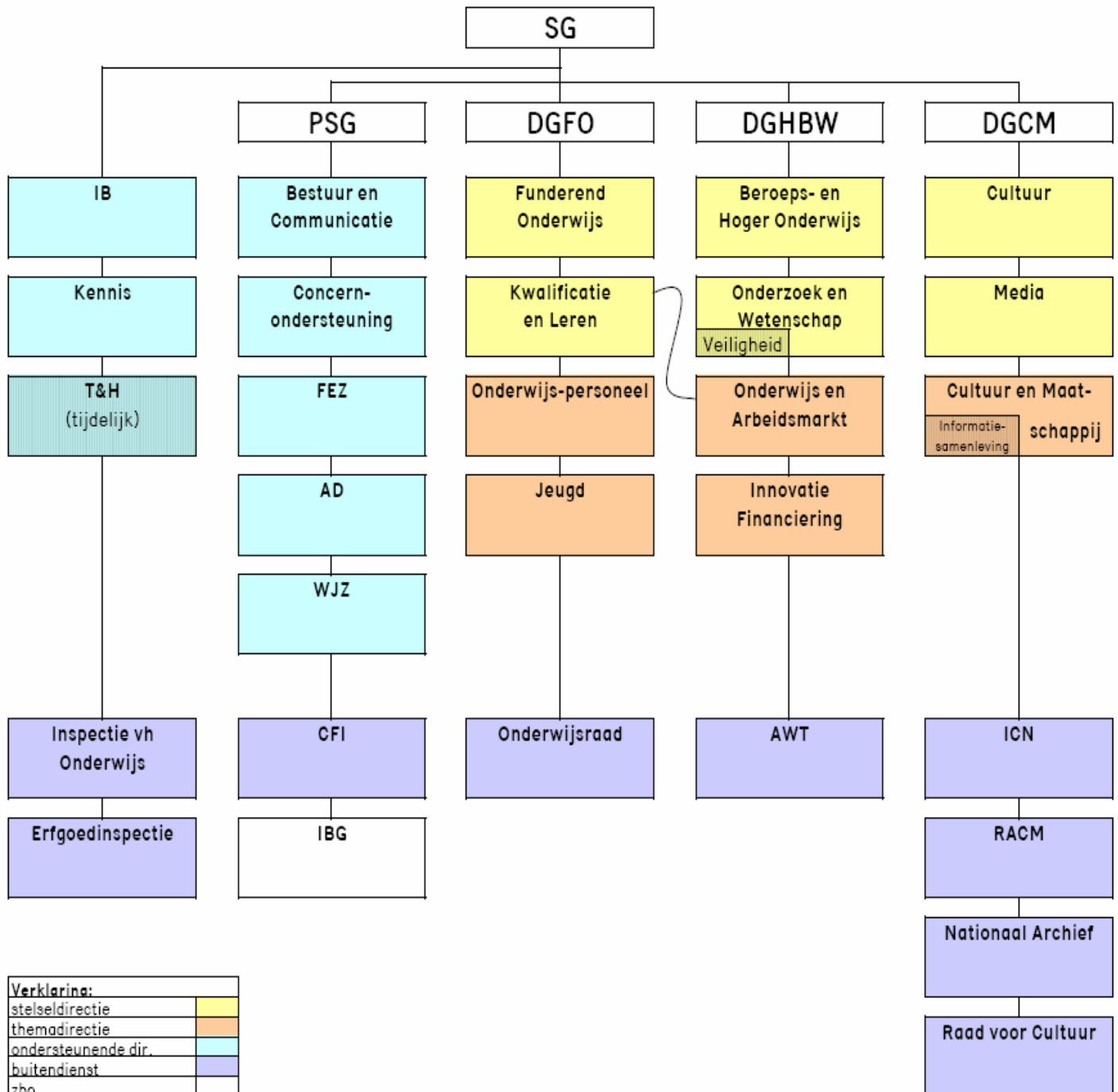


**Bijlage 5 Organogram Ministerie van OCW per 25 januari 2007**

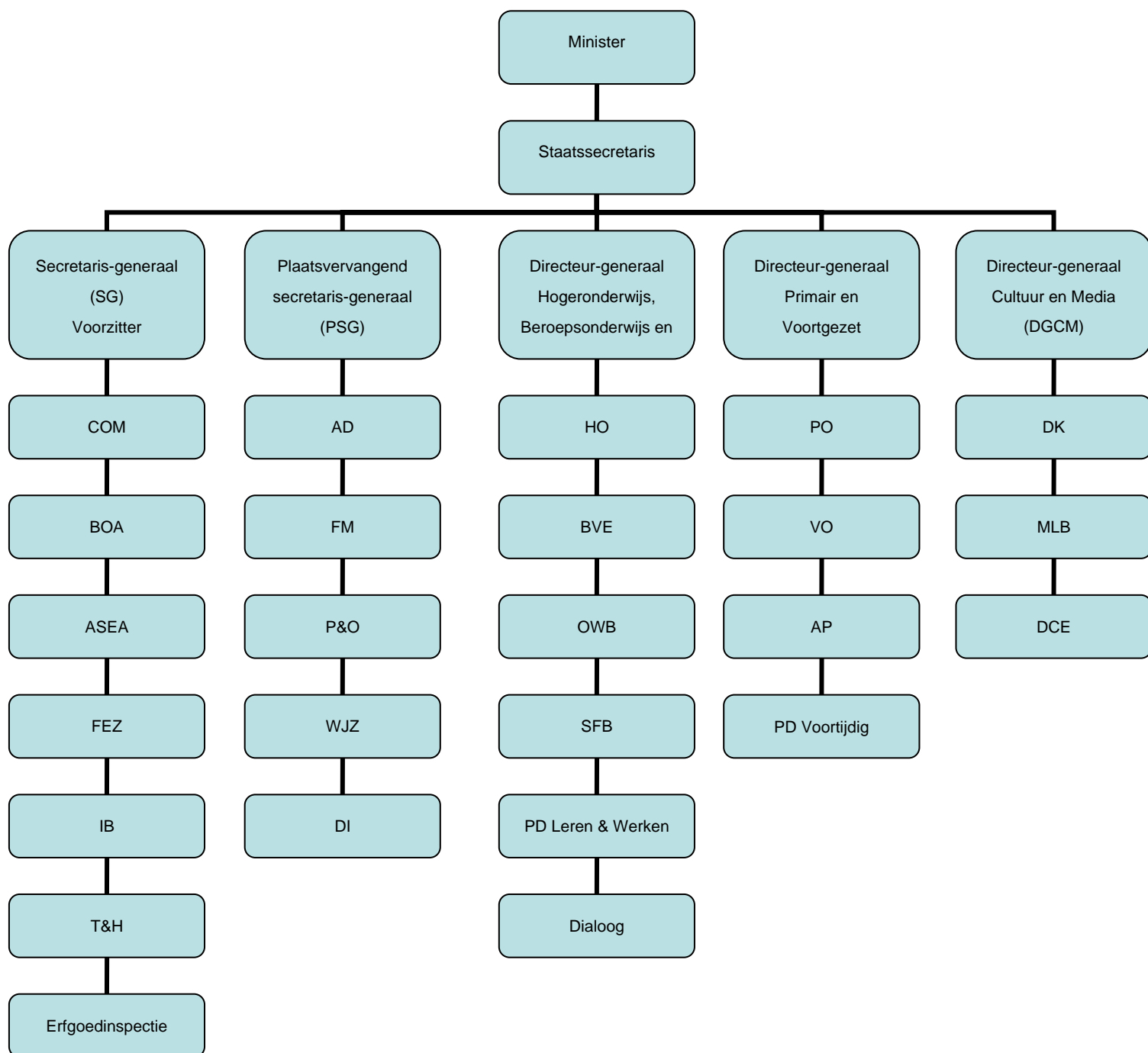
Bron: Intranet, Ministerie van OCW

## Organogram OCW

na bundeling ondersteunende directies en herinrichting met stelsel- en themadirecties  
voorstel MT-OCW van 25 januari 2007



Bijlage 6 Organogram Ministerie van OCW juni 2006



Bron: Intranet, Ministerie van OCW

## Bijlage 7 Overzicht projecten DIALOOG

Project	Stand van Zaken 1 april 2007
<b>Imamopleidingen</b>	De universitaire opleiding islamitische geestelijke verzorger en de wetenschappelijke Islamopleiding zijn beide in september 2005 gestart. Project uitgevoerd door directie HO
<b>Mentoring en deskundigheidbevordering Leraren (BIMB)</b>	In 2006 vond een interactieve bijeenkomst plaats met het onderwijspersoneel, de onderwijswerkgevers en de (na)scholingsinstituten over deskundigheidsbevordering. Het leren van elkaar, door coaching, mentoring of intervisie werd daar expliciet bij betrokken Project uitgevoerd door directie AP
<b>Mentoring en deskundigheidsbevordering Ouders (BIMB)</b>	In juni 2006 is een tijdelijk platform allochtone ouders opgericht, met als doel betrokkenheid van alle en in het bij zonder van moeilijk bereikbare ouders te bevorderen. Project uitgevoerd door directie PO
<b>Ondersteuning landelijk netwerk leerlingbegeleiders (BIMB)</b>	Het Landelijk netwerk leerlingbegeleiders, opgericht door Forum om leerlingbegeleiders een platform te bieden om ervaringen uit te wisselen, is in 2005 weer actief geworden en heeft in 2005 en 2006 extra faciliteiten gekregen Project uitgevoerd door directie VO
<b>Oprichten Allochtone Ouderorganisatie (BIMB)</b>	Met de oprichting van een landelijk platform allochtone ouders en (inmiddels 22) lokale platforms actief in de G-31, krijgt ouderbetrokkenheid vorm. De activiteiten lopen van november 2005 tot en met 2009. FORUM en de 4 landelijke ouderorganisaties voeren uit i.s.m. SLOA-instellingen en Eutonos, i.a.m. LOM en ISBO. Project uitgevoerd door directie PO
<b>Oprichten vereniging van leraren Islamitische scholen (BIMB)</b>	Het oprichten van een vereniging van leraren op islamitische scholen is geen OCW-taak. Zoets zou op een initiatief van het AOB wel kunnen. Project niet uitgevoerd



<b>Aanpassen Curriculum lerarenopleiding</b>	Het aanpassen van de curricula is geen door OCW aan te sturen activiteit. Project niet uitgevoerd
<b>Diversiteit Onderwijspersoneel</b>	Staat op de agenda CAO 2007 Project uitgevoerd door directie AP
<b>Inrichting meldpunt (over geweld, extremisme, discriminatie, onverdraagzaamheid, fundamentalisme en radicalisering in het onderwijs)</b>	Project is afgerond. Het meldpunt is operationeel sinds 22 maart 2005. Periodiek rapporteert de onderwijsinspectie richting MOCW over de meldingen en de vervolgacties die per melding zijn ondernomen. Project uitgevoerd door Inspectie v.h. Onderwijs
<b>Beperken tussentijdse uitstroom</b>	Geen apart project na oprichting van de directie Voortijdig School Verlaten Zie projectdirectie VSV
<b>Uitwisselingsprogramma's</b>	Uitwisselingsprogramma's worden reeds verzorgd door NUFFIC en Europees Platform. Project niet uitgevoerd

<b>Onderwijsprogramma's levenbeschouwend onderwijs, geschiedenis en maatschappijleer</b>	De nieuwe kerndoelen rond burgerschap en sociale integratie met daarbij expliciete aandacht voor gedeeld burgerschap, zijn per 1 augustus 2006 ingevoerd in het basisonderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs zijn Project uitgevoerd door directie PO en VO
<b>Inzet media</b>	Media zijn betrokken bij diverse projecten rond culturele diversiteit. Project uitgevoerd door directie MLB
<b>Culturele Diversiteit</b>	Vergroten van het cultureel bewustzijn in de samenleving door een grotere diversiteit aan aanbod, publiek en bestuurders in de cultuur- en mediasector is middels continuering van het Actieplan Cultuurbereik uitgevoerd. Project uitgevoerd door directie DCE
<b>Cultuur en school</b>	Het project cultuureducatie is toegekend en loopt momenteel. Onderdelen: 1.Cultuureducatie op islamitische scholen 2.Meer VMBO scholen aandacht aan cultuureducatie 3. Actieplan Cultuurbereik Project uitgevoerd door directie DK in samenwerking met onderwijs- en cultuurdirecties.
<b>Fysieke veiligheid onderzoek instituten</b>	Project uitgevoerd door directie OWB
<b>Veiligheid op scholen</b>	Wordt uitgevoerd conform "Plan van aanpak veiligheid in het onderwijs en de opvang van risicoleerlingen", van 2 april 2004. Project uitgevoerd door directie VO
<b>Bescherming Media</b>	Beveiliging van het mediapark en de omroepen in vervolg op moord Pim Fortuyn en mogelijk terroristische acties naar aanleiding van deelname aan oorlog in Irak is afgerond Project uitgevoerd door directie MLB
<b>Veiligheid Erfgoed</b>	Ontwikkelen structureel veiligheidsbeleid voor cultureel erfgoed. Acties: Invoering landelijk model netwerkaanpak veiligheidzorg, centrale

	<p>incidentenregistratie, bundeling informatie en kennis, stimulering kwaliteit veiligheidszorg niet-rijksinstellingen, veiligheid voor VRM-musea zijn afgerond. Alleen de database gestolen goederen is nog in ontwikkeling.</p> <p>Project uitgevoerd door directie DCE</p>
<b>Nieuwe initiatieven zoals Klussenbus</b>	<p>Mei 2005 is een toetsingskader nieuwe initiatieven vastgesteld. Subsidie Klussenbus toegekend. Vervolg overdragen aan directie BVE</p> <p>Project uitgevoerd door programmadirectie DIALOOG</p>
<b>Platform Kleurrijke scholen (BIMB)</b>	<p>Het project om in kaart te brengen wat VO scholen (kunnen) doen om integratie te bevorderen is afgerond.</p> <p>Project uitgevoerd door directie VO</p>
<b>Vriendschapsscholen (BIMB)</b>	<p>De Onderwijsraad heeft in 2005 een advies uitgebracht over dubbele wachtlijsten om segregatie tegen te gaan. Een van de mogelijkheden die de raad verder noemde was het opzetten van zgn. Vriendschapsscholen. Rotterdam geeft daar vorm aan door scholen "te koppelen" en gezamenlijk activiteiten uit te voeren.</p>

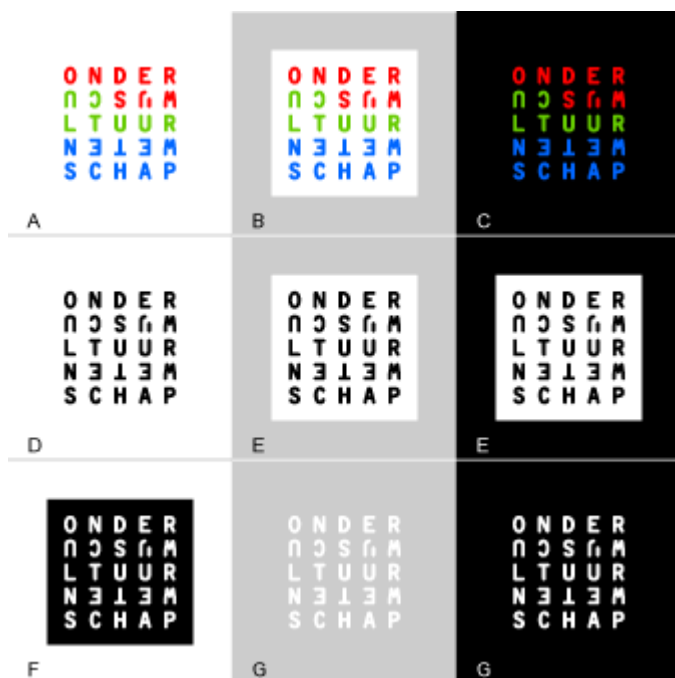
Bron: DIALOOG in replek, Ministerie van OCW (2007).

## Bijlage 8 Logogebruik van het Ministerie van OCW

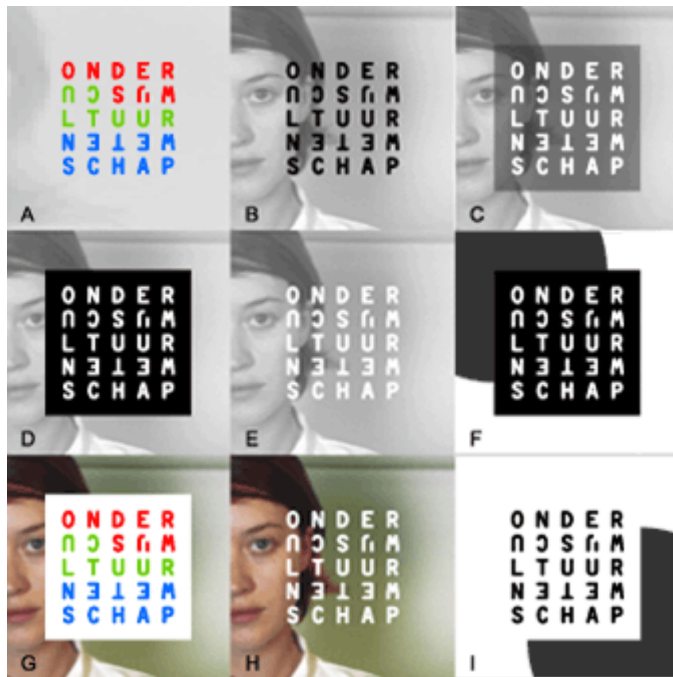
Bron: [www.minocw.nl/](http://www.minocw.nl/) huisstijl



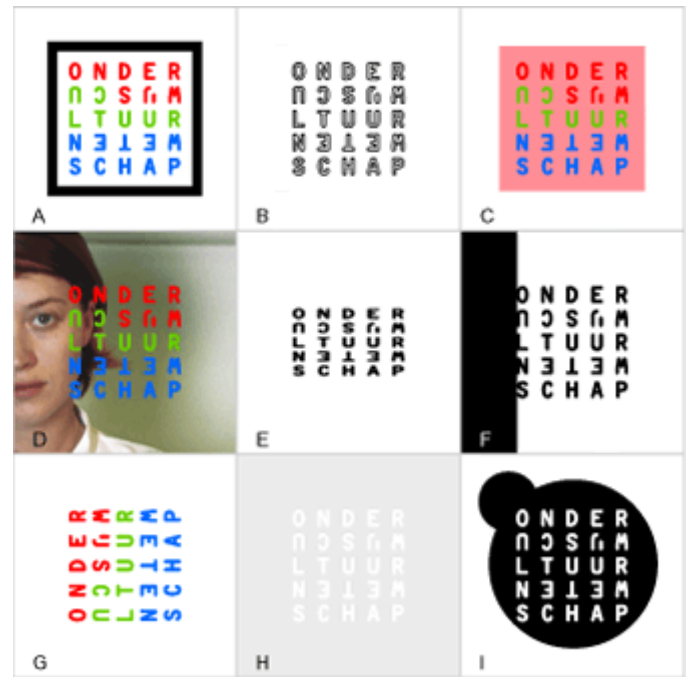
### Logovarianten



Correct logogebruik



Foutief logogebruik



***'Bezint eer ge begint'.***

*Weet wat je schrijft. Schrijf niet wat je weet.*  
Bedenk vooraf wat je wilt vertellen.

Preek niet voor eigen parochie  
Wat wil je lezer weten, welk niveau kan hij aan?

*Twee weten meer dan een.*  
Leg je boodschap uit aan een collega.

*Schenck klaere wijn.*  
Schrijf meteen waar het op staat.

*Wat gij niet wilt dat u geschiedt...*  
Schrijf toegankelijk, met korte zinnen zonder jargon

Bron: Ministerie van OCW

