

Onderweg naar blijvende tijdelijkheid

Kwalitatief onderzoek naar flexibiliteit binnen de rijksdienst

Elwin Foppen

Colofon

Auteur: Elwin Foppen

Studentnummer: 337541

Datum: mei 2011

Opleiding: Erasmus Universiteit
Bestuurskunde
Master Publiek Management

Begeleiders: Mark van Twist
Walter Kickert

Contact: Elwin Foppen

Email: elwin_foppen@hotmail.com

Status: Definitief

Voorwoord

Na een fantastische onderbreking van drie maanden in Azië heb ik mijn scriptie nu weten af te ronden. Terugkijkend op het hele proces van het scriptie schrijven kan ik wel zeggen dat het een leerzaam en leuk proces was.

Deze scriptie is tot stand gekomen met behulp van een aantal personen. Deze wil ik dan ook graag bedanken. Allereerst mijn twee begeleiders vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Richard van Slingerland en Jan Willem Boom. Richard bedankt dat jij, als programmamanager, mij de kans hebt geboden om stage te lopen bij BZK. Tijdens mijn stageperiode was je altijd bereid om mee te denken en om vragen te beantwoorden. Mijn stageplaats heb ik als een dynamische en interessante plek ervaren om een paar maanden rond te lopen. Mijn andere begeleider was Jan Willem Boom. Jan Willem bedankt dat je mij hebt willen begeleiden tijdens mij stage en bedankt dat jij me enigszins wegwijs hebt gemaakt in het ambtenarenbestaan. Het was leuk en leerzaam om samen te werken.

Mijn twee begeleiders vanuit de universiteit waren Mark van Twist en Walter Kickert. Ondanks de volle agenda's waren jullie ook altijd bereid tot het beantwoorden van vragen en voor het geven van feedback, bedankt daarvoor.

Tot slot wil ik ook alle vrienden en familie bedanken die meegeleefd hebben tijdens het schrijven van mijn scriptie. Het was niet altijd gemakkelijk om kort en duidelijk te vertellen wat de inhoud van mijn scriptie was, maar jullie wekte in ieder geval altijd de indruk dat jullie geïnteresseerd waren, dank daarvoor!

Het is vrij standaard om aan het einde van een voorwoord de lezer plezier te wensen bij het lezen, maar desondanks hoop ik dat mijn scriptie met plezier wordt gelezen.

Elwin Foppen
Mei 2011, Utrecht

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Inleiding	5
<i>Aanleiding</i>	5
<i>Probleemanalyse</i>	7
<i>Programma Vernieuwing Rijksdienst</i>	8
<i>Probleemstelling</i>	11
<i>Leeswijzer</i>	13
Theoretisch kader	14
<i>Flexibiliteit</i>	14
<i>Dilemma's van flexibiliteit</i>	18
<i>Organisatieperspectieven</i>	23
Methodologische verantwoording	26
<i>Bestuurskundig onderzoek</i>	26
<i>Type onderzoek</i>	26
<i>Onderzoeksfasen en methoden</i>	28
<i>Kwaliteitscriteria voor onderzoek</i>	34
Vergelijkend caseonderzoek	36
<i>Onderzochte rijksonderdelen</i>	36
<i>Reden van ontstaan en bestaan</i>	37
<i>Inrichting</i>	39
<i>Werkwijze en werkzaamheden</i>	42
<i>Medewerkers</i>	45
<i>Voor en nadelen</i>	46
<i>Positie binnen de rijksdienst</i>	49
<i>Mogelijkheden in de toekomst</i>	50
<i>Initiatieven voor meer flexibiliteit</i>	51
Bevindingen uit caseonderzoek	55
<i>Vormen van flexibiliteit</i>	55
<i>Voor- en nadelen van flexibiliteit binnen de rijksdienst</i>	58
<i>Dilemma's van flexibiliteit binnen de rijksdienst</i>	60
<i>Organisatieperspectieven toegepast op de casus</i>	62
Conclusie	67
<i>Toekomst</i>	72
Nawoord	75
Literatuurlijst	76

'The challenge of finding the right way to frame our world has become overwhelming in the twenty-first century's turbulent and roiling times. Forms of management and organization effective a few years ago are obsolete today' (Bolman, Deal 2003:5).

Inleiding

Aanleiding

Onder het kabinet Rutte heeft er een departementale herindeling plaatsgevonden waarbij het aantal ministeries is teruggebracht van zestien naar twaalf en er een aantal nieuwe ministeries in het leven zijn geroepen (www.regering.nl). Dit geeft aan dat er binnen de rijksdienst beweging is en dat de rijksdienst wordt vernieuwd. De rijksdienst is interessant omdat het een grote en veelzijdige organisatie is die moet functioneren in een dynamische en complexe omgeving. De rijksdienst, en de pogingen tot vernieuwen van de rijksdienst, is een veel besproken en onderzocht thema binnen de bestuurskunde voor al enkele decennia lang. Voor bestuurskundigen is het daarbij de uitdaging om het functioneren van de rijksdienst te begrijpen. En niet alleen te begrijpen, maar ook om een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de rijksdienst. Dat vormt ook de aanleiding voor dit onderzoek. Het onderzoek, waar deze scriptie het eindresultaat van is, heeft plaats gevonden van maart 2010 tot en met eind juli 2010 binnen verschillende onderdelen van de rijksdienst.

Allereerst zullen nu een aantal ontwikkelingen worden beschreven die de context vormen van dit onderzoek. Ontwikkelingen zowel extern als intern die zorgen voor verandering binnen de rijksdienst.

Veranderende context

In veel documenten van de rijksoverheid is te lezen dat de Nederlandse ambtelijke dienst zich kan meten met de beste ambtelijke diensten ter wereld en dat de huidige ambtelijke dienst op tal van terreinen goed functioneert (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2007a: 3). Deze ambtelijke dienst wordt echter geconfronteerd met een veranderende context. In veel documenten (o.a. Nota Vernieuwing Rijksdienst) staat dat de maatschappij aan het veranderen is en dat maatschappelijke problemen steeds complexer worden. Veel van deze problemen zorgen voor maatschappelijke onrust waardoor het vertrouwen van de burgers in de overheid afneemt (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2007a: 3). Dit zal verderop nog verder worden toegelicht.

In 2003 hebben Bolman en Deal het boek *Reframing Organizations* geschreven. In de inleiding van hun boek geven de auteurs aan dat steeds meer organisaties tegenwoordig te maken hebben met een veranderende context waarbinnen zij moeten zien te overleven. Het is voor veel organisaties een enorme uitdaging om hier goed mee om te gaan (Bolman, Deal 2003:5). Deze veranderende context brengt voor veel organisaties onzekerheid en ambiguïteit met zich mee. Om grip te krijgen op deze onzekerheid vragen organisaties zich af wat zij moeten veranderen om meer controle te krijgen op de veranderende context. Moeten zij andere en meer werkzaamheden gaan uitvoeren en/of moeten zij

zich anders gaan inrichten (Bolman, Deal 2003:5)? Deze vragen zijn op dit moment ook heel relevant binnen de rijksoverheid. Voordat duidelijk zal worden hoe er binnen de rijksoverheid wordt gereageerd op deze veranderingen, is het eerst relevant om te kijken naar deze veranderingen.

Veranderende verhouding overheid/burger

Burgers gaan andere eisen stellen aan de overheid waardoor de verhouding tussen overheid en burger verandert. Onder invloed van onder meer de technologie en de media wordt het tempo waarin deze veranderingen elkaar opvolgen steeds hoger. Vooral de informatie-/communicatietechnologie veroorzaakt permanente (24/7) en wereldwijde communicatiestromen. Daarnaast dragen de klassieke media (tv/radio) er tevens toe bij dat wat er in de wereld gebeurt nagenoeg onmiddellijk in de huiskamers terechtkomt (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010b: 1). Vaak voorzien van commentaren of oordelen van getuigen, journalisten, commentatoren, deskundigen, politici, of gewone passanten. Burgers zijn de afgelopen jaren, mede onder invloed van deze ontwikkelingen, veeleisender geworden. De toegenomen individualisering heeft het "ik" centraal doen komen te staan. Burgers zijn zich steeds meer bewust geworden van hun rechten en de mogelijkheden om hun recht "te halen" (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010b: 1). Doordat informatie voor burgers breed beschikbaar is geworden, hebben burgers minder behoeften aan een overheid die hen kan informeren. Veel liever hebben ze een overheid die ze ter verantwoording kunnen roepen en kunnen afrekenen op niet nagekomen afspraken (Strikwerda, 2010). Individualisering en informatisering zorgen er dus voor dat burgers op een andere manier naar de overheid zijn gaan kijken en andere eisen aan de overheid zijn gaan stellen.

Personeelsvraagstuk

Hierboven zijn beknopt een aantal veranderingen weergegeven (veranderende verhouding burger en overheid als gevolg van informatisering en individualisering) waarmee de rijksoverheid van buitenaf wordt geconfronteerd. Er zijn ook interne veranderingen.

Een andere interne verandering waarmee de rijksoverheid wordt geconfronteerd is namelijk een verandering in het personeelsbestand en verandering in de wensen van ambtenaren. De komende jaren zal er een grote uitstroom van ambtenaren gaan plaatsvinden. Ambtenaren met een lange loopbaan binnen de rijksdienst die daardoor veel kennis en ervaring hebben. Door de uitstroom dreigt deze kennis en ervaring verloren te gaan. Daarnaast blijkt het voor de rijksoverheid moeilijk om jonge talentvolle nieuwe medewerkers aan te trekken. Zij zijn minder geïnteresseerd in een baan bij de overheid en kiezen eerder voor een baan die op het eerste oog uitdagender en afwisselender lijkt (Muffels, Wilthagen, 2009:4). Jongere medewerkers kijken anders naar hun werkgever. De loyaliteit aan de organisatie is niet meer zo vanzelfsprekend. Dit lijkt dus een extra stimulans en uitdaging voor de rijksoverheid om anders te worden ingericht zodat de werkzaamheden afwisselender en dynamischer worden. Daarnaast willen steeds meer hoogopgeleiden zich als zelfstandige zonder personeel (zzp-er) op de arbeidsmarkt zetten. Zodat zij zich niet voor langere tijd aan één organisatie hoeven te binden.

Bolman en Deal (2003) geven aan dat veranderingen tot onzekerheid kan leiden binnen organisaties omdat zij niet in staat zijn om er goed op te reageren. Dit lijkt ook voor de rijksdienst te gelden. Waarom kan er binnen de rijksdienst niet goed worden gereageerd op de veranderingen (intern en extern) waarmee zij wordt geconfronteerd? Het antwoord is de huidige organisatiestructuur van de rijksdienst.

Probleemanalyse

Organisatiestructuur

Maatschappelijke vraagstukken worden complexer en overstijgen daardoor vaak de traditionele grenzen van departementen. Daarnaast is het bij veel vraagstukken noodzakelijk om snel te reageren. De reden waarom de overheid niet goed in staat is om maatschappelijke vraagstukken op te lossen is, zoals gezegd, de organisatiestructuur van de rijksdienst. Door de bedrijfskundige J.Strikwerda (2009) is een analyse gemaakt van de huidige organisatiestructuur van de rijksdienst. De typering die Strikwerda hanteert was oorspronkelijk gericht op de commerciële sector maar kan ook worden toegepast op de overheid.

De organisatiestructuur van de rijksoverheid moet een afspiegeling zijn van de structuur van de samenleving, van de samenstelling van de bevolking en van maatschappelijke vraagstukken. Dit was en is het uitgangspunt voor de structuur van de rijksoverheid (Strikwerda, 2009:175). Deze afspiegeling is vertaald in een departementale indeling van de rijksoverheid. En deze departementale indeling kan het beste getypeerd worden als een *unitorganisatie* (Strikwerda, 2009:175). De structuur van een zogeheten unitorganisatie berust op een aantal aannames. De eerste aanname is dat er duidelijk onderscheid bestaat tussen verschillende markten. Deze worden allemaal bediend door verschillende units. De tweede aanname is dat de productiemiddelen binnen units alleen bruikbaar zijn binnen de units waar toe zij behoren (Strikwerda, 2009:176). De derde aanname achter een unitorganisatie is dat het gemeenschappelijk organiseren van voorzieningen voor meerdere units niet wenselijk is omdat de coördinatiekosten niet opwegen tegen de schaalvoordelen. De belangrijkste factor voor het goed functioneren van een unitorganisatie is het *fit-to-market* principe. Dit principe houdt in dat de organisatie die het beste in staat is om de structuur aan te passen op de structuur van de markt het beste functioneert en het meest succesvol is (Strikwerda, 2009:176).

Als we deze aannames tegenover de eerder beschreven maatschappelijke ontwikkelingen zetten, komen we tot de conclusie dat de rijksoverheid, vanwege haar huidige structuur, niet meer in staat is om een oplossing te bieden voor de huidige maatschappelijke vraagstukken. Zoals beschreven, is de eerste aanname van een unitorganisatie dat markten duidelijk te scheiden zijn. Als we de markten zouden vervangen door maatschappelijke vraagstukken dan zou dit betekenen dat maatschappelijke vraagstukken goed moeten aansluiten bij de departementen wil de overheid deze vraagstukken kunnen oplossen (Strikwerda, 2009:176). Al eerder is duidelijk geworden dat maatschappelijke vraagstukken steeds complexer worden en departementoverstijgend zijn. Dit wringt dus met de eerste

aanname. Het zelfde geldt voor de tweede aanname. Juist bij departementoverstijgende maatschappelijke vraagstukken kan het noodzakelijk zijn om productiemiddelen (bijvoorbeeld ambtenaren) over te hevelen naar andere departementen om te voldoen aan een vraag voor extra capaciteit of expertise. Daarbij is het juist noodzakelijk om gezamenlijke voorzieningen te treffen, zoals shared service center's (ssc's). Iets waar ze zich binnen de rijksoverheid inmiddels van bewust zijn (Strikwerda, 2009:176). De derde aanname kan gezien worden als een alomvattende voorwaarde, de organisatiestructuur moet aansluiten bij de marktstructuur wil een organisatie succesvol zijn. Het voorgaande is duidelijk dat de rijksoverheid op dit moment niet aan die voorwaarde kan voldoen. De rijksoverheid wordt gehinderd door haar eigen organisatiestructuur. De rijksdienst zal daarom anders ingericht moeten gaan worden de komende jaren

Binnen de rijksoverheid lijkt het besef aanwezig dat vernieuwing en verandering noodzakelijk is. Voor nu is het interessant om te kijken naar de maatregelen die er binnen de rijksdienst genomen zijn om tot verandering te komen. Het programma Vernieuwing Rijksdienst (VRD) heeft hierin centraal gestaan.

Programma Vernieuwing Rijksdienst

Het programma Vernieuwing Rijksdienst (VRD) is gestart in 2006 en inmiddels afgelopen, althans de oorspronkelijke vorm. Diverse onderdelen van het programma zijn bij diverse departementen ondergebracht waar het de bedoeling is dat ze worden voortgezet. Het programma VRD had als doel een betere en kleinere rijksdienst. In de nota Vernieuwing Rijksdienst staan voorstellen om de verkokering binnen de beleidsvorming terug te dringen. Een ander belangrijk onderdeel is het terugdringen van de ambtelijke drukte en de regeldruk (www.vernieuwingrijksdienst.nl). Bestaande regels moeten worden versterkt en de administratieve lasten moeten worden verminderd. Daarnaast moeten de processen die het beleidsproces ondersteunen efficiënter worden. Dit wordt als voorwaarde gezien om tot een kleinere rijksdienst te komen (www.vernieuwingrijksdienst.nl).

De rijksdienst van de toekomst

Vanuit de nota Vernieuwing Rijksdienst is een visietraject gestart om tot een concrete invulling van de rijksdienst te komen op het gebied van organisatie en personeelsbeleid. De rijksdienst van de toekomst moet een themagestuurde en mensgerichte organisatie worden (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010c: 5). Voor de rijksdienst van de toekomst zijn er vier thema's bedacht waar de komende jaren aandacht aan zal worden besteed. De vier thema's zijn:

- Omgaan met variatie.
- (Duurzame) inzetbaarheid.
- Vakmanschap, professionele ruimte en sturen op kennis.
- Flexibilisering van de rijksdienst.

Het personeelsbestand van de rijksoverheid is samen met de voorkeuren van medewerkers aan het veranderen. Hierdoor komt er steeds meer diversiteit binnen de overheid. Er zal dus naar manieren moeten worden gezocht om ruimte te kunnen bieden aan verschillen binnen de organisatie. Vandaar het thema omgaan met variatie (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010c: 11). Het thema duurzame inzetbaarheid is opgenomen omdat er binnen de rijksdienst wordt geconstateerd dat er een toenemende behoefte is aan flexibiliteit. Flexibele inzetbaarheid van personeel is daarom gewenst. Dit kan kwantitatieve redenen (gebrek aan capaciteit) en kwalitatieve redenen (gebrek aan expertise) hebben. Het is belangrijk dat er een inzetbaarheid cultuur ontstaat waarbinnen medewerkers gewend zijn om op verschillende plekken te worden ingezet. (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010c: 14). Zoals gezegd worden maatschappelijke problemen steeds complexer. Om deze problemen te kunnen oplossen is kennis vereist. Door een kennisinfrastructuur te ontwikkelen wordt er geprobeerd de komende jaren de bestaande kennis te behouden en over te dragen. Zo moet de rijksdienst zich ontwikkelen tot een kennisbedrijf (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010c: 17). Het vierde en laatste thema is flexibilisering van de rijksdienst. Flexibilisering van de rijksdienst is vooral noodzakelijk om departementsoverstijgende maatschappelijke vraagstukken te kunnen oplossen. Dit thema heeft raakvlakken met het thema inzetbaarheid maar bij flexibilisering gaat het meer om de praktische uitwerking dan om een cultuuromslag (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010c: 20).

Het Nieuwe Werken

Een ander belangrijk onderdeel van het programma VRD was Het Nieuwe Werken (HNW). HNW is een visie die moet bijdrage aan het verbeteren van de overheid. In HNW staat de ambtenaar centraal als belangrijkste productiefactor. Het moet de ambtenaar meer vrijheid geven om te bepalen hoe, waar en wanneer hij zijn werk doet (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010d: 4). In het visiedocument over HNW worden onder andere de verschillende fasen beschreven die de rijksdienst moet doorlopen die het Rijk moet doorlopen voor HNW. De drie genoemde fasen zijn: bewustwording, vertaling per rijksonderdeel en veranderprogramma's op maat starten. Bij bewustwording gaat het om het creëren van een *sence of urgency*. Het vernieuwen van de rijksdienst lijkt noodzakelijk en onvermijdelijk, dit moet daarom ook doordringen tot de dagelijkse praktijk binnen de rijksdienst. Als de bewustwording er is kan er gezamenlijk gewerkt worden aan vernieuwing en verandering (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010d: 22). Vervolgens moet er binnen elk rijksonderdeel elementen van HNW vertalen worden naar de eigen specifieke situatie. Daarbij moet worden gekeken naar welke elementen wel en welke elementen van HNW niet geschikt zijn om te gebruiken (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010d: 23). In fase drie moet er een veranderingsprogramma worden ontwikkeld en gestart welke past bij het specifieke rijksonderdeel dat HNW wil implementeren (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010d: 23). Naast deze fasen worden er ook een aantal randvoorwaarden genoemd waaraan moet worden voldaan wil HNW succesvol worden (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

2010d: 24). Als één van deze randvoorwaarden wordt genoemd *de steun van de ambtelijke top* waardoor draagvlak voor HNW is gegarandeerd. De ambtelijke top is ook in staat om de verandering op langere termijn te waarborgen. Ambtenaren aan de onderkant van de rijksdienst hebben niet de middelen voor een krachtige implementatie (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010d: 24). Een andere randvoorwaarden die hier bij aansluit is de *aandacht voor managers*. Managers zijn belangrijk omdat zij een nieuwe manier van werken kunnen bevorderen of tegenhouden door hun manier van leidinggeven. Als onderdeel van HNW wordt van de managers een nieuwe manier van leidinggeven verwacht (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010d: 24). Nog een andere randvoorwaarden die wordt genoemd is *goede communicatie*. Hierbij gaat het vooral om het bekend maken van successen die geboekt worden in het veranderingsproces. Hierdoor moeten ambtenaren die veranderingsmoe zijn alsnog enthousiast gemaakt worden (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010d: 24). In de analyse van de resultaten en in de conclusie zal duidelijk worden in hoeverre al voldaan is aan deze randvoorwaarden bij de voor dit onderzoek onderzochte organisaties.

Het visietraject zoals hierboven beschreven is omvangrijk. Te omvangrijk voor dit onderzoek, daarom is er voor gekozen om één thema centraal te stellen. Binnen dit onderzoek zal er gekeken worden naar het vierde thema, flexibilisering van de rijksdienst. Flexibiliteit is een breed begrip. Er zijn verschillende definities van flexibiliteit, verschillende vormen van flexibiliteit en verschillende dilemma's rondom flexibiliteit. Hier zal ik later nog uitgebreid op terugkomen. Nu volgt een eerste verkenning van flexibele werkvormen binnen de rijksdienst om zo een duidelijker beeld te krijgen van het centrale thema van dit onderzoek.

Eerste verkenning van flexibele werkvormen

Voor organisaties bestaat er vaak een spanning tussen de behoefte aan personele capaciteit en de aanwezigheid van personele capaciteit. Een manier om deze spanning voor de organisatie te verminderen is om de benodigde capaciteit uit verschillende "bronnen" te betrekken. De organisatie is daarmee niet afhankelijk van slechts één aanbieder die in beginsel zo min mogelijk vrije capaciteit beschikbaar heeft (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010b: 3). Door de personele capaciteit uit verschillende bronnen te betrekken kan gebruik worden gemaakt van de ruimte die de frictie tussen vraag en aanbod voor de verschillende betrokkenen oplevert. Daarnaast biedt de spreiding betere mogelijkheden om in de specifieke kwaliteiten waaraan doorgaans behoefte is te voorzien (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010b: 3).

Deze "bronnen" kunnen op verschillende wijze worden ingericht. Er kan sprake zijn van een pool met vooraf geselecteerde associés die gelieerd zijn aan een organisatie die een beroep op ze kan doen bij gebrek aan capaciteit of expertise. Er kan ook voor gekozen worden om de pool zo breed mogelijk te houden om tot een groot aanbod van tijdelijke medewerkers te komen. Dan is er geen uitgebreide selectie (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010b: 3). Weer een andere variant is een pool met tijdelijke medewerkers die allemaal over dezelfde basisvaardigheden

beschikken doordat zij een opleiding krijgen van de organisatie waar zij tijdelijk worden ingezet. Het voordeel hiervan is dat deze medewerkers direct aan het werk kunnen maar geen vast dienstverband hebben. Bij al deze varianten is er sprake van verschillende arbeidsrelaties (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010b: 3). Nu er een eerste verkenning is gedaan zal nu de probleemstelling, met daarin de doelstelling en vraagstelling, worden beschreven.

Probleemstelling

Vanwege de huidige organisatiestructuur van de rijksdienst is het moeilijk om departementsoverstijgende maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Daarom is het noodzakelijk dat de rijksdienst wordt vernieuwd. Een belangrijk aspect van deze vernieuwing is, zoals we hebben gezien, flexibiliteit. Binnen dit onderzoek is er aandacht voor dit aspect van de vernieuwing van de rijksdienst.

Doelstelling

In het boek *Qualitative Research Design*, geschreven door Maxwell in 2005, onderscheidt de auteur verschillende soorten doelen die relevant kunnen zijn bij het doen van (kwalitatief) onderzoek. Om twee redenen is het van belang om na te denken over de doelen van het onderzoek. Allereerst helpen gestelde doelen bij het maken van keuzes in het doen van onderzoek en de verslaglegging daarvan. En daarnaast rechtvaardigen de doelen van een onderzoek het uitvoeren van een onderzoek (Maxwell, 2005:15). De doelstelling van het onderzoek geeft antwoord op de vraag waarom het onderzoek is uitgevoerd. Maxwell onderscheidt drie typen onderzoeksdoelen, persoonlijke, praktische en wetenschappelijke doelen.

Persoonlijke doelen

Vanuit een interesse voor openbaar bestuur en organisatieverandering is gezocht naar een onderzoeksplek waar de vernieuwing van de rijksdienst centraal staat. Op een dergelijke onderzoeksplek kunnen beide interesses worden gecombineerd. Daarnaast vind ik het interessant om meer te leren over het functioneren van de rijksdienst vanuit de praktijk.

Praktische doelen

Om tot een meer flexibel overheidsapparaat te kunnen komen is aanpassing van de organisatiestructuur nodig. Over hoe deze structuur het beste kan worden aangepast bestaat nog veel onduidelijkheid. Dit onderzoek hoopt een deel van deze onduidelijkheid weg te nemen. Er zullen een aantal voorwaarden worden beschreven waaraan voldaan moet worden wil de rijksdienst in de toekomst een flexibele en wendbare organisatie worden.

Wetenschappelijke doelen

Dit onderzoek levert een bijdrage aan het denken over organisatieverandering in de context van vernieuwing van de rijksdienst. Indirect levert het daarmee een bijdrage aan het nadenken over goed openbaar bestuur. Het onderzoek levert ook een bijdrage aan het denken over flexibel werken binnen organisaties als reactie op complexe vraagstukken vanuit de omgeving. Ook probeert dit onderzoek een bijdrage te leveren aan het beantwoorden van de vraag waarom het vernieuwen van de rijksdienst niet eenvoudig is.

Vraagstelling

Het is duidelijk geworden dat er gewerkt wordt aan de vernieuwing van de rijksdienst. Verschillende programma's zijn hiervoor in het leven geroepen (en sommige inmiddels ook weer afgerond). Deze programma's belichten de vernieuwing van de rijksdienst vanuit verschillende thema's. Zoals gezegd is er voor dit onderzoek gekozen voor het thema flexibiliteit. Daarbij is de volgende centrale vraag geformuleerd:

Hoe is er de afgelopen kabinetsperiode invulling gegeven aan flexibiliteit binnen de rijksdienst en wat betekent dit voor een verdere flexibilisering van de rijksdienst in de toekomst?

Deze centrale vraag bestaat uit twee delen. Door een aantal huidige initiatieven en ontwikkelingen te onderzoeken ontstaat er een beeld van het proces van flexibilisering van de rijksdienst tijdens de afgelopen kabinetsperiode. Vervolgens kan er dan gekeken worden naar wat er nog moet gebeuren voor een verdere flexibilisering van de rijksdienst in de toekomst. De noodzaak van flexibilisering lijkt voor de rijksoverheid wel duidelijk. Maar hoe deze flexibilisering er uit moet gaan zien is nog niet duidelijk. Als de centrale vraag beantwoord is zal hier meer duidelijkheid over zijn. De centrale vraag is een overkoepelende vraag die uitgelegd wordt in de volgende vier deelvragen:

- Hoe is er tijdens de afgelopen kabinetsperiode invulling gegeven aan flexibiliteit door organisaties en programma's binnen de rijksdienst?
- Welke randvoorwaarden voor flexibiliteit zijn bij deze organisaties en programma's terug te zien?
- Hoe functioneren deze programma's en organisaties?
- Wat zijn belangrijke aspecten voor verdere flexibilisering van de rijksdienst?

De eerste deelvraag is bedoeld om een beeld te krijgen van de huidige flexibilisering binnen de rijksdienst. Als er al sprake is van flexibiliteit binnen de rijksdienst, welke rijksdienstonderdelen zorgen hiervoor? Dit zal duidelijk worden door het beantwoorden van de eerste deelvraag.

De tweede deelvraag probeert te verklaren waarom deze organisaties en programma's functioneren zoals ze functioneren, daarbij wordt gekeken aan welke randvoorwaarden van flexibiliteit ze voldoen.

De derde deelvraag heeft een beoordelend karakter. Deze deelvraag maakt duidelijk in hoeverre de onderzochte programma's en organisaties in staat zijn om een bijdrage te leveren aan de flexibilisering van de rijksdienst. Daarbij wordt ook gekeken naar de positie die ze innemen binnen de rijksdienst. De vierde en laatste deelvraag heeft een verbeterend karakter. Bij het beantwoorden van deze vraag zal er keken worden naar wat er geleerd kan worden van de huidige ontwikkelingen op het gebied van flexibilisering en wat dit betekent voor verdere flexibilisering. Deze deelvragen zullen samen met de centrale vraag worden beantwoord in de conclusie.

Leeswijzer

Nu de vraagstelling helder is volgt het *Theoretisch kader*. Hier zal het begrip flexibiliteit verder worden toegelicht waarbij aandacht is voor dilemma's van flexibiliteit en voor flexibiliteit binnen de rijksdienst, daarnaast zullen er enkele organisatieperspectieven worden beschreven. Dit zal helpen om het onderzoeksthema te verduidelijken en de onderzoeksvragen te beantwoorden. Na het theoretisch kader volgt het hoofdstuk *Methodologische verantwoording*. In dit hoofdstuk zal duidelijk worden hoe dit onderzoek opgezet en uitgevoerd is. Hierdoor is het mogelijk om het onderzoek te typeren en aan het einde van dit hoofdstuk zal duidelijk worden in hoeverre dit onderzoek voldoet aan bepaalde kwaliteitscriteria. Na de methodologische verantwoording volgt het hoofdstuk *Vergelijkend caseonderzoek* waarin de resultaten van het gedane onderzoek worden beschreven. Aansluitend hierop volgt het hoofdstuk *Bevindingen uit het caseonderzoek* waarin het caseonderzoek zal worden geanalyseerd door gebruik te maken van het theoretisch kader. Het laatste hoofdstuk is de *Conclusie* waarin de onderzoeksvragen worden beantwoord en er gekeken wordt naar de toekomst van de rijksdienst in het licht van het onderzoeksthema. Zoals gezegd volgt nu het theoretisch kader.

"Flexibiliteit is het vermogen van een organisatie en de mensen die daar werken om snel en adequaat te kunnen reageren of anticiperen op interne en externe veranderingen" (Jonker e.a., 1998:8).

Theoretisch kader

In de inleiding werd duidelijk dat de overheid geconfronteerd wordt met veranderingen in de maatschappij. Van ambtenaren binnen de rijksdienst wordt verwacht dat zij een antwoord heeft op complexe maatschappelijke vraagstukken die steeds meer de traditionele grenzen van de departementen overschrijden. Hierbij is er een kortere reactietijd dan vroeger. De maatschappij gaat veel sneller en dus verwachten burgers dat de overheid ook sneller gaat. Het functioneren van de rijksdienst wordt daarmee in grote mate bepaald door maatschappelijke ontwikkelingen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010b: 1). Door sommige auteurs in de organisatieliteratuur wordt flexibiliteit van organisaties gezien als een middel om de controle over een snel veranderende omgeving te vergroten (Volberda, 1997:169). Een meer flexibelere rijksoverheid lijkt daarmee logisch voor een veranderende maatschappij.

Voordat ik hier verder op ingaan is het goed om eerst een duidelijker beeld te krijgen van wat flexibiliteit is, welke vormen er zijn, uit welke dimensies flexibiliteit bestaat, wat de voor- en nadelen zijn en welke dilemma's flexibiliteit met zich meebrengt voor een organisatie. Eerst zal dit worden toegelicht voor organisaties in het algemeen, vervolgens zal worden ingegaan op de consequenties van meer flexibiliteit binnen de rijksdienst. Hierdoor ontstaat een analysekader waarmee de resultaten geanalyseerd kunnen worden. Ook zal er gekeken worden naar vergelijkbare initiatieven in andere landen.

Het tweede deel van dit theoretisch kader gaat over het analyseren en herinrichten van organisaties. Hier zal het vier framenmodel van de eerder genoemde Bolman en Deal worden beschreven en. Dit model zal helpen bij het beantwoorden van de vraag hoe de rijksdienst in de toekomst verder geflexibiliseerd moet worden.

Flexibiliteit

Binnen de organisatieliteratuur over flexibiliteit zijn er in de loop der jaren talloze definities van flexibiliteit verschenen, elk met hun eigen accenten. Binnen dit onderzoek zullen twee definities van flexibiliteit worden gehanteerd. Twee definities die elkaar niet uitsluiten maar aanvullen. De eerste definitie komt uit het boek *Flexibiliteit*, van Jonker, van Hooff en Messchendorp uit 1998 en gaat vooral over het verandervermogen door flexibiliteit:

"Flexibiliteit is het vermogen van een organisatie en de mensen die daar werken om snel en adequaat te kunnen reageren of anticiperen op interne en externe veranderingen" (Jonker e.a., 1998:8).

In hoeverre organisaties in staat zijn om op een goede manier te reageren en te anticiperen op interne en externe veranderingen bepaalt de mate van flexibiliteit van een organisatie, volgens deze definitie.

Voor deze definitie is gekozen omdat er aandacht is voor het reageren op interne en externe veranderingen. Dit is de belangrijkste oorzaak voor de behoefte van de rijksoverheid aan meer flexibiliteit. De tweede definitie heeft meer aandacht voor de relatie tussen flexibiliteit en controleerbaarheid van de omgeving:

"Flexibility is the degree to which an organization has a variety of managerial capabilities and the speed at which they can be activated, to increase the control capacity of management and improve the controllability of the organization" (Volberda, 1996:361).

In deze definitie van flexibiliteit wordt flexibiliteit gekoppeld aan de mate van controle over de omgeving en over zichzelf door een organisatie. Managementcapaciteiten zijn bepalend voor de mate van controle, en flexibiliteit is de mate van variatie in deze capaciteiten en de snelheid waarmee ze kunnen worden ingezet, met als doel de controleerbaarheid voor het management te vergroten en daarmee de controleerbaarheid van de organisatie te verbeteren (Volberda, 1996:361). Bij flexibiliteit gaat het dus niet alleen om het vermogen tot veranderen maar ook om het vermogen tot het behouden van de controle over de omgeving en de organisatie. Dit tweede aspect is ook relevant voor de rijksoverheid.

Dimensies van flexibiliteit

Volberda beschrijft twee taken/dimensies waaruit flexibiliteit bestaat, een managerstaak en een organisatieontwerp taak. De managerstaak bepaalt in hoeverre een organisatie in staat is om haar mogelijkheden (capaciteiten) te benutten. De organisatiedesign taak bepaalt in hoeverre een organisatie in staat is om (gecontroleerd) te reageren op haar omgeving. De managerstaak in relatie tot flexibiliteit gaat over de controle capaciteit van managers. Zijn managers nog in staat om controle uit te oefenen op het moment dat zij geconfronteerd worden met veranderingen? De organisatiedesign taak gaat over de relatie tussen de controleerbaarheid van de organisatie als geheel en flexibiliteit. Is een organisatie nog te controleren en te sturen op het moment dat zij geconfronteerd wordt met verandering? De mate van flexibiliteit binnen organisaties bepaalt hoe deze vragen beantwoord kunnen worden (Volberda, 1997:169).

Vormen van flexibiliteit

Er bestaan verschillende vormen van flexibiliteit. Verschillende auteurs hanteren verschillende indelingen en overzichten. Nu volgt een overzicht van vormen van flexibilisering die binnen dit onderzoek zal worden gebruikt. In het eerder genoemde boek *Flexibiliteit* van Jonker e.a., worden zeven vormen van flexibiliteit beschreven:

- Operationele flexibiliteit
- Numerieke flexibiliteit
- Functionele flexibiliteit
- Contractuele flexibiliteit
- Technologische flexibiliteit
- Mentale flexibiliteit

- Organisatorische flexibiliteit

Onder operationele flexibiliteit wordt door de auteurs verstaan de prestaties op gebied van de machinetechnologie binnen een organisatie. Een organisatie is operationeel flexibel als deze in staat is om veel verschillende producten in verschillende hoeveelheden te produceren (Jonker e.a., 1998:42). Zoals de term al doet vermoeden heeft numerieke flexibiliteit te maken met aantallen binnen een organisatie. Een organisatie is numeriek flexibel als deze in staat is om te fluctueren in aantal medewerkers en arbeidsuren. Het is de meest bekende vorm van flexibiliteit (Jonker e.a., 1998:43). Functionele flexibiliteit heeft betrekking op de inzetbaarheid van het personeel. Zijn medewerkers breed inzetbaar voor meerdere functies en taken of zijn ze maar inzetbaar voor één functie of taak? Dit bepaalt in welke mate een organisatie functioneel flexibel is (Jonker e.a., 1998:42). De vierde vorm van flexibiliteit is contractuele flexibiliteit. De mate van contractuele flexibiliteit binnen organisaties hangt af van de ruimte die medewerkers in hun arbeidscontracten geboden worden voor variabele inzetbaarheid (Jonker e.a., 1998:45). Technologische flexibiliteit heeft te maken met de mate waarin personeel in staat is om mobiel te werken als gevolg van de aanwezige technologie binnen de organisatie (Jonker e.a., 1998:45). Bij contractuele flexibiliteit gaat het zoals gezegd om de ruimte die medewerkers in hun arbeidscontracten hebben om variabel inzetbaar te zijn, bij mentale flexibiliteit gaat er het erom in hoeverre medewerkers in staat zijn om deze ruimte te benutten. De mentale flexibiliteit wordt bepaald door de zelfstandigheid en kerncompetenties van medewerkers binnen organisaties (Jonker e.a., 1998:46). De zevende en daarmee laatste vorm van flexibiliteit wordt door de auteurs organisatorische flexibiliteit genoemd. In de inleiding werd al duidelijk dat de mate van flexibiliteit van een organisatie wordt bepaald door de structuur. Dit is organisatorische flexibiliteit. Organisaties die organisatorisch flexibel zijn, zijn in staat om zich (tijdelijk) aan te sluiten bij de vormgevingsbehoeften uit de omgeving (Jonker e.a., 1998:47).

Er zijn nog allerlei varianten te noemen op de zeven hiervoor genoemde vormen van flexibiliteit. Een belangrijke variant in het kader van dit onderzoek is *strategische flexibiliteit*. Strategische flexibiliteit heeft betrekking op de kwaliteiten van een organisatie in relatie tot de doelen van de organisatie. Een organisatie is strategisch flexibel als deze in staat is om haar doelen en activiteiten aan te passen aan de omgeving (Volberda, 1997:172). Om helder te krijgen hoe flexibiliteit binnen de rijksdienst er op dit moment uitziet, zullen deze vormen van flexibiliteit terugkomen bij het analyseren van de casussen.

Voor- en nadelen van flexibiliteit

Meer flexibiliteit heeft voor- en nadelen voor organisaties. Een aantal van deze voor- en nadelen zullen nu besproken worden. Door meer flexibiliteit kunnen arbeidskosten worden verminderd. Een organisatie die flexibel is, is niet langer gebonden aan één fysieke vestiging. Hierdoor kan het werk op verschillende plaatsen gedaan worden. Zo wordt de omgeving een reservoir waaruit op ieder moment capaciteit (kwalitatief en kwantitatief) gehaald kan worden (Jonker e.a., 1998:47). Naast besparing op arbeidskosten, kan er door flexibilisering ook bespaard worden op kantoorkosten. Flexibele werkplekken zorgen er voor dat er minder kantoorruimte nodig is. Medewerkers kunnen thuis werken en vergaderingen kunnen op afstand worden gedaan als gevolg van de technologische vooruitgang

(Jonker e.a., 1998:47). Uit onderzoek is gebleken dat wanneer de flexibiliteit toeneemt, de productiviteit ook toeneemt. De reden hiervoor is dat medewerkers productiever worden doordat zij zelf meer kunnen bepalen waar ze werken en wanneer ze werken (Jonker e.a., 1998:48). Een ander voordeel van meer flexibiliteit is dat het voor medewerkers aantrekkelijker wordt om voor de organisatie te werken. Medewerkers hoeven niet hun hele loopbaan lang de zelfde functie te vervullen maar kunnen gemakkelijker overstappen en door meer flexibiliteit kunnen medewerkers hun eigen werk meer zelf indelen (Jonker e.a., 1998:48). Als laatste voordeel wordt genoemd dat een flexibele organisatie beter bestand is tegen onverwachte gebeurtenissen en veranderingen vanuit de omgeving (Jonker e.a., 1998:48). Een aantal van deze voordelen lijken relevanter dan andere voor de rijksoverheid. Later wordt er verder op ingegaan welke dat zijn.

Waar bij de voordelen werd genoemd dat er op bepaalde kosten bespaard kan worden door flexibilisering, zijn er ook kosten die hoger worden door toenemende flexibiliteit. De kosten voor planning en coördinatie zullen hoger worden om er voor te zorgen dat de toenemende flexibiliteit het gewenste effect heeft (Jonker e.a., 1998:48). Een ander nadeel is dat organisaties vaak complexer worden naar mate de flexibiliteit toeneemt. Medewerkers zijn niet langer gebonden aan een vaste plek of functie waardoor het overzicht ontbreekt van wie wat doet (Jonker e.a., 1998:48). Medewerkers krijgen ook minder binding met de organisatie. Op het moment dat het makkelijker is om verschillende functies te vervullen en taken uit te voeren, zullen medewerkers minder lang op dezelfde plek binnen de organisatie blijven. Dit kan ten koste gaan van de binding tussen organisatie en medewerkers (Jonker e.a., 1998:48). De andere kant van het makkelijker kunnen wisselen van taak en functie is dat de onzekerheid zal toenemen. Iemand die tijdelijk ergens werk heeft minder zekerheid, dit geldt voor werkgever en werknemer. Toenemende onzekerheid geldt als één van de belangrijkste oorzaken voor weerstand tegen toenemende flexibiliteit binnen organisaties (Jonker e.a., 1998:48). Hiermee hangt samen dat door meer flexibiliteit de continuïteit van de werkzaamheden onder druk komt te staan. Als functies telkens door andere werknemers worden vervuld is het moeilijk om continuïteit te garanderen (Jonker e.a., 1998:48). De aanwezige kennis, ervaring en routine binnen een organisatie kan verminderen of zelfs verdwijnen als gevolg van toenemende flexibiliteit. Door te wisselen van taken en functies kunnen medewerkers minder snel routine opbouwen en ervaring opdoen (Jonker e.a., 1998:48).

Net als bij de voordelen geldt ook voor de nadelen dat sommige relevanter lijken dan andere voor de rijksoverheid. Zoals gezegd komt dit later nog aan de orde.

Welke vormen er zijn van flexibiliteit en welke voor en nadelen er zijn van flexibiliteit is nu beschreven. In onderstaand schema worden deze nog eens samengevat.

	Voordelen	Nadelen
Operationele flexibiliteit	Groter aanbod producten en diensten	Hogere kosten, minder overzichtelijk
Numerieke flexibiliteit	Veerkracht, beter bestand tegen veranderingen	Risico voor continuïteit van werkzaamheden
Functionele flexibiliteit	Medewerkers breed inzetbaar	Verlies binding medewerkers en organisatie
Contractuele flexibiliteit	Medewerkers kunnen overal worden geplaatst	Toenemende onzekerheid, minder garanties
Technologische flexibiliteit	Medewerkers niet gebonden aan één werkplek	Hogere kosten, minder vastigheid
Mentale flexibiliteit	Medewerkers enthousiast over tijdelijkheid	Weerstand ten aanzien van werktijden en tijdsindeling
Organisatorische flexibiliteit	Organisatie kan snel reageren op veranderingen	Bovenstaande nadelen

(Jonker e.a., 1998)

Dit schema zal ook gebruikt worden voor het analyseren van de casussen. Nu zullen de dilemma's rondom flexibiliteit worden beschreven. Zoals gezegd eerst meer in het algemeen, vervolgens meer met betrekking tot de rijksdienst.

Dilemma's van flexibiliteit

Jonker e.a. delen de dilemma's van flexibiliteit in rondom organisatie en werknemer. Het sturen van een organisatie kan op verschillende manieren gebeuren. Denk bijvoorbeeld aan: standaardisatie, stijl van leidinggeven, controle van resultaten en via cultuur. Door flexibilisering komen deze manieren onder druk te staan en kan het noodzakelijk zijn om ze anders in te gaan vullen. Doordat traditionele structuren veranderen vervagen de grenzen binnen organisaties, zo ontstaat er een sturingsdilemma (Jonker e.a., 1998:50). Om de organisatie toch controleerbaar te houden is een goede informatievoorziening essentieel. Daarbij verschuift het uitgangspunt van medewerkers die worden geïnformeerd naar medewerkers die zichzelf informeren. Informatie moet zoveel mogelijk voor iedereen toegankelijk zijn zodat iedereen informatie kan 'halen'. Dus moet er nagedacht worden over andere vormen van informatievoorziening, het informatiedilemma (Jonker e.a., 1998:50). Om goed te kunnen functioneren hebben organisaties middelen (bijvoorbeeld gebouwen en technologie) nodig. In niet flexibele organisaties is het vaak duidelijk hoe die middelen ingezet worden, er is immers weinig ruimte om middelen anders in te zetten. Door flexibilisering moet er meer nagedacht worden over de inzet van middelen, dit is het middelendilemma (Jonker e.a., 1998:51). Eén van de eerder genoemde nadelen van toenemende flexibiliteit is het verlies van kennis en ervaring, dit hangt samen met het kwaliteitsdilemma. Het kwaliteitsdilemma houdt in dat een flexibele organisatie goed in staat is om aan de vraag vanuit de omgeving te voldoen maar dat dit ten kosten kan gaan van de kwaliteit van de

diensten of producten die worden geleverd. Flexibele organisaties hebben (vaak) breed inzetbare medewerkers, het nadeel hiervan kan zijn dat specialistische kennis ontbreekt waardoor er niet aan de kwaliteitseis kan worden voldaan (Jonker e.a., 1998:51). De auteurs stellen dat voorgaande dilemma's allemaal geplaatst kunnen worden onder één overkoepeld dilemma, het organisatiedilemma. Hoe kan de organisatie zo vormgegeven worden dat alle flexibiliteitsdilemma's vermeden kunnen worden (Jonker e.a., 1998:52)? Dit moet dan een structuur zijn waarin een goede informatievoorziening mogelijk is, de middelen goed worden ingezet en de kwaliteit gewaarborgd blijft. Een dergelijke structuur is makkelijker om te bedenken voor organisaties in stabiele omgevingen, voor organisaties in onstabiele omgevingen is dit complexer.

Meer flexibiliteit brengen niet alleen dilemma's voor de organisatie met zich mee maar ook voor de medewerkers. Sommige organisaties zijn dusdanig flexibel dat zij medewerkers in staat kunnen stellen om altijd te werken. Deze mogelijkheid wordt echter beperkt door de medewerkers. Medewerkers zijn fysiek gezien bijvoorbeeld beter in staat om overdag te werken in plaats van 's nachts. Dit past binnen, wat de auteurs noemen, het fysiek dilemma van flexibiliteit (Jonker e.a., 1998:53). Naast een fysiek dilemma wordt er ook gesproken van een mentaal dilemma. Breed inzetbare medewerkers lijkt de beste oplossing voor organisaties die flexibeler willen worden. Maar er zit een maximum aan de menselijke capaciteit. Niet alle medewerkers zijn in staat om dezelfde vaardigheden aan te leren. Daarnaast zijn niet alle medewerkers geschikt om flexibel in te zetten (Jonker e.a., 1998:53). Tot slot wordt nog het sociaal dilemma genoemd. Dit dilemma heeft betrekking op de sociale vaardigheden van medewerkers en sluit daarmee gedeeltelijk aan bij het mentaal dilemma. Niet alle medewerkers zijn even goed in staat om samen te werken. Sommige medewerkers ontmoeten graag nieuwe medewerkers terwijl andere liever een vaste groep van medewerkers om zich heen hebben. Dit kan daarom dus een belemmering vormen voor de flexibiliteit binnen organisaties (Jonker e.a., 1998:53).

Vaak wordt flexibiliteit tegenover stabiliteit geplaatst. Organisaties die stabiel zijn, zijn niet flexibel en andersom. De meeste organisaties hebben echter baat bij zowel stabiliteit als flexibiliteit. Voor organisaties is het dus noodzakelijk om een balans te vinden tussen stabiliteit en flexibiliteit (Volberda, 1996:360). Dit geldt ook voor de rijksoverheid. Een flexibele overheid is in staat om snel te reageren en te anticiperen op maatschappelijke vraagstukken. Tegelijkertijd is de rijksoverheid een organisatie met een lange historie die staat voor stabiliteit.

Flexibiliteit bij de overheid

In het kader van meer flexibiliteit en wendbaarheid bij de rijksoverheid, hebben van Twist en van der Steen (2010) de term *vloeibaar bestuur* bedacht. Vloeibaar bestuur is het gevolg van *organisatorische ont koppeling* en *variabel verbinden*, beide hoofdstromen van vloeibaar bestuur.

De eerste hoofdstroom is *organisatorische ont koppeling*. Dit houdt in dat bepaalde taken, verantwoordelijkheden, functies en middelen losgekoppeld worden van de organisatieverbanden waar zij oorspronkelijk deel van uitmaakten. Dit kan gebeuren rondom een bepaald thema maar kan ook worden gedaan vanuit organisatorische overwegingen (van Twist, van der Steen 2010:42).

De tweede hoofdstroom die onderscheid wordt is die van het *variabel verbinden*. De rijksdienst is een bureaucratische organisatie en binnen bureaucratische organisaties is de gebruikelijke methode om tot verbindingen te komen die van taakverdeling en coördinatie (van Twist, van der Steen 2010:42). Bij het oplossen van een vraagstuk wordt er uitgegaan van de bestaande structuren en daarbij is het belangrijk dat er duidelijke afspraken gemaakt worden over welk organisatieonderdeel wat doet (van Twist, van der Steen 2010:42). Bij complexere vraagstukken blijkt deze strategie vaak tekort te schieten. Een goede coördinatie en heldere taakverdeling is dan niet meer voldoende. Dit omdat er dan behoefte is aan de kennis, ervaring, en draagvlak van meerdere organisatieonderdelen tegelijkertijd. Bij het *variabel verbinden* wordt er niet langer gedacht in termen van 'jij bent daarvan', maar wordt er buiten de bestaande organisatieonderdelen gedacht. Er wordt meer vanuit netwerken gedacht en gewerkt, de gedeelde probleempceptie staat hierbij centraal (van Twist, van der Steen 2010:42). Voorbeelden hiervan zijn de 'Hubs' en 'pooling'.

Zoals gezegd ontstaat er als gevolg van *organisatorische ontkoppeling* en *variabel verbinden* 'vloeibaar bestuur'. Met vloeibaar bestuur worden dan organisatieonderdelen bedoeld die geen duidelijke en harde grenzen meer hebben, maar organisatieonderdelen die zo zijn ingericht dat zij kunnen meebewegen met datgene wat er om hen heen gebeurt: de organisatieonderdelen gieten zich in de gewenste vorm (van Twist, van der Steen 2010:43). De vorm van een organisatieonderdeel is dan niet langer het resultaat van keuzes die in het verleden zijn gemaakt op basis van een maatschappelijk vraagstuk, maar de vorm is veel meer een poging om het organisatieonderdeel aan te passen op een nu relevant maatschappelijk vraagstuk (van Twist, van der Steen 2010:43).

Flexibiliteit bij de rijksdienst kan er dus uit (gaan) zien als vloeibaar bestuur. Tijdens het beschreven en analyseren van de casussen zal ook gekeken worden naar hoe de onderzochte organisaties een bijdrage leveren of kunnen gaan leveren aan vloeibaar bestuur.

Dilemma's voor een meer flexibelere rijksoverheid

Hiervoor hebben we al een aantal nadelen en dilemma's rond flexibilisering in het algemeen besproken. Nu volgen enkele dilemma's die meer specifiek van toepassing zijn op de rijksoverheid als het gaat om flexibilisering. Volgens van Twist en van der Steen heeft vloeibaar bestuur als gevolg voor de rijksoverheid meer ruimte om te kunnen anticiperen op maatschappelijke vraagstukken, beter in staat zijn om te organiseren rondom problemen en (daardoor) meer flexibiliteit (van Twist, van der Steen 2010:45). Op het moment dat er, als gevolg van vloeibaar bestuur, wisselende verbindingen worden aangegaan binnen de rijksoverheid kunnen er nieuwe en innovatieve ideeën ontstaan. Dit kan behulpzaam zijn bij het oplossen van complexe maatschappelijke vraagstukken. Hier staat echter tegenover dat, als gevolg van nieuwe verbindingen, er weinig ruimte meer is voor het opdoen van ervaring bij bepaalde beleidsterreinen, dat expertise minder gewaardeerd wordt en dat er kennis verloren gaat als gevolg van geheugenverlies (van Twist, van der Steen 2010:45). Door de tijdelijkheid en ontkoppeling binnen vloeibaar bestuur kan de rijksoverheid in staat worden gesteld om snel en slagvaardig te reageren, iets wat steeds meer wordt verlangd vanuit de maatschappij. Daarnaast kan hierdoor het bureaucratische karakter van de rijksoverheid worden doorbroken. Hier staat het gevaar

van onzorgvuldigheid en onbetrouwbaarheid tegenover (van Twist, van der Steen 2010:45). Terwijl betrouwbaarheid en zorgvuldigheid juist eigenschappen zijn van de rijksoverheid die door de samenleving geëist worden. In de inleiding werd duidelijk dat dit steeds meer het geval is. Daarom is het van belang dat een meer flexibelere en wendbaardere rijksoverheid ook betrouwbaar en zorgvuldig blijft. Hierbij sluit aan dat het voor de rijksdienst ook belangrijk is om vasthoudend en consequent te zijn en niet te gaan zwabberen als gevolg van meer flexibiliteit (van Twist, van der Steen 2010:45).

Een aantal van deze dilemma's worden ook als nadeel van flexibiliteit gezien door eerder genoemde auteurs. In onderstaand schema worden de overeenkomsten tussen de dilemma's van flexibiliteit voor organisaties in het algemeen en meer specifiek voor de rijksoverheid weergegeven. Hiervoor is gebruik gemaakt van bovenstaande teksten, aangevuld met eigen inzichten.

	Algemene dilemma's flexibiliteit	Dilemma's voor een flexibele rijksdienst
Informatie en kennisvoorziening	Adequate informatievoorziening is moeilijker wanneer structuren vervagen	Onvoldoende zorgvuldigheid en gebrek aan afstemming
Sturing	Sturing wordt moeilijker bij wisselende structuren	Geen duidelijke eindverantwoordelijke/ eigenaar
Kwaliteit	Kwaliteit waarborgen met tijdelijke medewerkers	Gebrek aan geheugen, onderwaardering eerdere ervaringen
Medewerkers	Niet breed inzetbare medewerkers, mentaal en fysiek niet flexibel	Tragiek van de teleurstelling, behoefte aan zekerheid
Middelen	Efficiënte inzet van mensen, middelen	Hoe worden financiën en fte's verdeeld

(van Twist, van der Steen 2010:45, Jonker e.a., 1998:48)

De verschillende vormen, voor en nadelen en dilemma's van flexibiliteit zijn nu beschreven. Deze drie aspecten zijn dienen als het analysekader voor de casussen. Zoals gezegd gaat het tweede deel van dit theoretisch kader over de vraag hoe organisaties kunnen worden geanalyseerd en heringericht kunnen worden. Dit is binnen dit onderzoek relevant omdat er niet alleen gekeken wordt naar hoe flexibiliteit er op dit moment uitziet binnen de rijksdienst, maar er wordt ook geprobeerd om dit te verklaren en te kijken hoe een verdere flexibilisering mogelijk is.

Nu zal er worden gekeken naar initiatieven om ambtelijke diensten te vernieuwen in andere landen. Door te kijken naar andere voorbeelden kunnen er nieuwe inzichten worden opgedaan. Deze kunnen worden gebruikt voor een verdere flexibilisering van de rijksdienst.

Voorbeelden uit andere landen

Nederland is niet het enige land waar pogingen worden gedaan om de ambtelijke dienst te vernieuwen en te hervormen. In andere landen zijn vergelijkbare pogingen te zien. Als reactie op New Public Management (NPM) initiatieven, die leiden tot fragmentatie en decentralisatie bij ambtelijke diensten, worden er strategieën bedacht die moeten leiden tot een betere coördinatie en integratie binnen ambtelijke diensten (Christensen, Laegreid, 2007:1059). Deze initiatieven worden samen gebracht onder de naam de *Whole of Government Approach (WG)*. Een definitie hiervan luidt als volgt: "*Whole-of-government denotes public services agencies working across portfolio boundaries to achieve a shared goal and an integrated government response to particular issues*" (Christensen, Laegreid, 2007:1060). Het gaat hier ook om het organiseren rondom problemen door nieuwe vormen van samenwerking. Er kan vanuit verschillende perspectieven worden gekeken naar WG initiatieven. Vanuit een structural perspectief gaat het om een reorganisatie. In een aantal landen zijn via een top down strategie WG initiatieven geïmplementeerd. In de meeste gevallen heeft dit geleid tot een sterkere rol voor de centrale overheid. Er zijn ook veel voorbeelden van het verbeteren van de interdepartementale samenwerking en het oprichten van taskforces rondom bepaalde thema's (Christensen, Laegreid, 2007:1060). Ook kan het gaan om het samenvoegen van budgetten of diensten en gedeelde verantwoordelijkheid. Het doorbreken van traditionele grenzen en meer horizontale samenwerking is daarbij telkens het uitgangspunt (Ling, 2002:624,626).

Als er vanuit een cultuur perspectief wordt gekeken naar WG initiatieven, dan gaat het om een cultuurverandering en een andere houding binnen ambtelijke diensten. Veranderingen in de organisatiestructuur alleen zijn niet genoeg. Er moet ook aandacht zijn voor de heersende cultuur en wat voor een effect dit heeft bij het implementeren van WG initiatieven. Het veranderen van de cultuur wordt daarbij gezien als een geleidelijk proces (Christensen, Laegreid, 2007:1062).

Door andere auteurs wordt ook erkend dat bij WG initiatieven een nieuwe manier van denken noodzakelijk is. Voor het oplossen van problemen die de traditionele grenzen overstijgen, is het nodig dat er ook niet meer in deze grenzen wordt gedacht. Dit zal uiteindelijk moeten leiden tot een nieuwe vorm van managen en leiderschap binnen ambtelijke diensten (Ling, 2002:622).

Hierboven was al aandacht voor een aantal dilemma's als gevolg van meer flexibiliteit binnen de rijksdienst. Deze dilemma's zijn ook bij ambtelijke diensten in andere landen terug te zien. Er wordt bijvoorbeeld gezegd dat bij WG initiatieven geen duidelijke richtlijnen te stellen zijn als het gaat om controle en verantwoording (Christensen, Laegreid, 2007:1063). Hierdoor is het nog niet duidelijk wat de toegevoegde waarde is van WG initiatieven op de langere termijn. Wel kan er al geleerd worden van WG initiatieven uit het verleden. Belangrijk is dat er goed wordt gekeken naar de omstandigheden waarin een WG benadering kan worden toegepast. Er zijn omstandigheden waarin een WG benadering hoge kosten met zich meebrengen terwijl de toegevoegde waarde beperkt is. Dan kan er beter voor een andere benadering worden gekozen (Christensen, Laegreid, 2007:1063). Als het gaat om een WG benadering dan zijn er ook veel verschillende visies en werkwijzen te benoemen. Soms zijn deze in strijd met elkaar. Dit geeft ook aan dat het niet mogelijk is om in elke situatie dezelfde benadering te

hanteren (Ling, 2002:639). Een ander belangrijk aspect van de WG benadering is het organiseren rondom problemen op lagere niveaus dan de ambtelijke top. Er moet aandacht zijn voor ambtenaren in de uitvoering en voor het organiseren rondom problemen op lokaal niveau. Daarom is het implementeren van WG initiatieven via een top down strategie niet altijd succesvol. Een derde belangrijk aspect bij het implementeren van WG initiatieven is het besef dat het om lange termijn projecten gaat. Er zijn nieuwe vaardigheden en een cultuurverandering voor nodig en organisaties moeten worden geherstructureerd, dit kost tijd (Christensen, Laegreid, 2007:1063).

Organisatieperspectieven

In het eerder genoemde boek van Bolman en Deal worden vier frames beschreven die gebruikt kunnen worden om organisatie te analyseren. De frames hebben elk een eigen invalshoek en belichten allemaal andere aspecten van een organisatie. De frames kunnen gebruikt worden om het functioneren van een organisatie te analyseren. De vier frames die zij onderscheiden zijn: het structural frame, het human resource frame, het symbolic frame en het political frame. De uitgangspunten van deze frames zullen nu worden toegelicht.

In de inleiding werd al duidelijk dat een veranderende context vaak leidt tot onzekerheid binnen organisaties. Om hier goed mee om te kunnen gaan is het belangrijk dat een organisatie een structuur heeft die aansluit bij de context. Dit is één van de uitgangspunten van het structural frame (Bolman & Deal 2003:45). Andere uitgangspunten zijn:

- Organisaties bestaan om bepaalde doelen te bereiken
- Door een duidelijke taakverdeling en specialisatie worden organisaties efficiënter
- Door goede coördinatie raken geleverde inspanningen niet verstrikt, hierdoor kan een organisatie beter functioneren
- Door tekortkomingen in de organisatiestructuur kunnen problemen ontstaan, dit kan worden opgelost door de organisatie te herstructureren.

De organisatiestructuur staat dus centraal in dit frame. Persoonlijke belangen van medewerkers worden ook genoemd binnen dit frame, maar hiervan wordt gezegd dat deze nooit belangrijker mogen zijn dan rationele afwegingen (Bolman & Deal 2003:45). Veel meer aandacht voor medewerkers binnen een organisatie is er bij het human resource frame. Dit frame heeft de volgende uitgangspunten:

- Organisaties bestaan om aan menselijke behoeften te voldoen, niet omgekeerd
- Organisaties en mensen zijn afhankelijk van elkaar
- Zowel de organisatie als de medewerker hebben er last van wanneer een medewerker zich niet goed voelt binnen de organisatie

De relatie tussen organisatie en medewerker staat dus centraal in dit frame, als deze relatie goed is profiteren beide daarvan (Bolman & Deal 2003:115).

Het derde frame wordt door de auteurs het symbolic frame genoemd. Uitgangspunten van dit frame zijn:

- Binnen organisaties zijn gebeurtenissen zelf niet het belangrijkste, maar wat zij betekenen

- Gebeurtenissen in organisaties worden door medewerkers verschillend geïnterpreteerd.
- Op het moment dat er sprake is van onzekerheid en ambiguïteit zoeken medewerkers naar manieren om de verwarring te verminderen en richting te krijgen
- Cultuur houdt een organisatie bij elkaar en verenigt medewerkers rondom gedeelde waarden.

Betekenis staan centraal in dit frame (Bolman & Deal 2003: 242). Op het moment dat er veel onzekerheid is binnen een organisatie kan een kleine verandering al van dusdanige symbolische betekenis zijn dat medewerkers weer vertrouwen krijgen.

Het laatste frame is het political frame. Het political frame kijkt naar de rol die politiek speelt binnen een organisatie. Hoe wordt macht gebruikt, welke coalities zijn er gevormd, wat voor conflicten zijn er. Voor dit onderzoek zijn vooral de aannames van het laatstgenoemde frame interessant en daarom zullen deze nu worden beschreven. De aannames van het political frame zijn:

- Binnen organisaties zijn er coalities van individuen en belangengroepen
- Er zijn voortdurende verschillen tussen medewerkers in waarden, informatiebronnen, interesses en percepties van de werkelijkheid.
- De meest belangrijke beslissingen gaan over het verdelen productiemiddelen, wie krijgt wat.
- Conflict is een centraal aspect binnen de organisatiedynamiek als gevolg van de verdeling van productiemiddelen en voortdurende verschillen tussen medewerkers.
- Doelen worden bereikt en besluiten worden genomen door een proces van onderhandeling, overeenkomsten sluiten, en door oneerlijk handelen door belanghebbenden (Bolman, Deal:2003: 186)

Het political frame gaat er dus vanuit dat conflicten en strijd normaal zijn binnen organisaties en dat hier duidelijke oorzaken voor aan te wijzen. Onderstaand schema geeft een overzicht van de inhoud van de verschillende frames.

	Structural	Human Resource	Political	Symbolic
Metafoor voor de organisatie	Fabriek of machine	Familie	Jungle	Theater
Centrale concepten	Regels, doelen, beleid, omgeving	Behoeften, vaardigheden, relaties	Macht, conflicten, strijd, politiek	Cultuur, betekenissen, verhalen
uitdaging	Structuur in lijn brengen met organisatietaken en omgeving	Behoeften organisatie en medewerkers in lijn brengen	Ontwikkeling organisatieagenda en verdeling macht	Creëren van vertrouwen en toekomstvisies

(Bolman, Deal, 2003:16)

Deze perspectieven worden gebruikt om een aantal aspecten rondom de flexibilisering van de rijksdienst te verklaren en kunnen daarmee ook richting geven aan een verdere flexibilisering in de toekomst. Het structural frame kan gebruikt worden om te kijken naar *de inrichting* en *werkwijze* van de onderzochte rijksonderdelen. Wat betekent dit voor het functioneren en wat kan hiervan geleerd worden bij het ontwikkelen van een nieuwe flexibele organisatiestructuur voor de rijksdienst? Het

human resource frame kan worden gebruikt om te kijken in hoeverre de onderzochte rijksonderdelen in staat zijn om te *voldoen aan behoeften* die er zijn binnen de dagelijkse praktijk van de rijksdienst. Hoe zijn de onderzochte rijksonderdelen ontstaan en wat betekent dit voor een verdere flexibilisering van de rijksdienst? Het political frame zal worden gebruikt om te kijken naar de rol die *macht* en *tegenstrijdige belangen* spelen bij het functioneren van de onderzochte rijksonderdelen en wat voor gevolgen dit kan hebben voor een verdere flexibilisering van de rijksdienst. Het symbolic frame zal gebruikt worden om te kijken naar hoe de onderzochte rijksonderdelen zich *positioneren* binnen de rijksdienst. Willen ze zoveel mogelijk laten zien wat ze aan het doen zijn of juist niet? En zijn er (succesvolle) *voorbeelden* die een rol kunnen spelen bij een verdere flexibilisering van de rijksdienst? Naar deze aspecten zal worden gekeken bij het analyseren van de casus met behulp van bovenstaande frames.

Aan de hand van twee definities van flexibiliteit is duidelijk geworden wat er met de term wordt bedoeld binnen dit onderzoek. Vervolgens is er stil gestaan bij verschillende dimensies en vormen van flexibiliteit. Daarna zijn voor en nadelen en dilemma's van flexibiliteit beschreven. En is er gekeken naar hoe een flexibele rijksdienst er uit zou kunnen zien. Daarbij was er ook aandacht voor vergelijkbare ontwikkelingen in andere landen. Tot slot zijn er een viertal organisatieperspectieven beschreven die, net als de overige literatuur in dit theoretisch kader, behulpzaam zijn bij het analyseren van het vergelijkend caseonderzoek en het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Nu volgt de methodologische verantwoording van dit onderzoek.

Methodologische verantwoording

In dit hoofdstuk zullen allereerst de onderzoeksmethoden die voor dit onderzoek zijn gebruikt beschreven en verantwoord worden. Dit wordt gedaan om zo meer inzicht te geven in het verloop van het onderzoek en in de wijze waarop de onderzoeksgegevens zijn verkregen en de conclusies tot stand zijn gekomen. Daarna zal worden gekeken in hoeverre dit onderzoek voldoet aan enkele kwaliteitscriteria. Het hoofdstuk begint met een beschrijving van bestuurskundig onderzoek.

Bestuurskundig onderzoek

Er zijn een aantal kenmerken te noemen van bestuurskundig onderzoek. Een kenmerk van bestuurskundig onderzoek is het kenobject. Binnen de bestuurskunde wordt er onderzoek gedaan naar het openbaar bestuur. De laatste jaren is het openbaar bestuur een veel breder begrip geworden waardoor er meer mogelijkheden ontstaan voor het doen van bestuurskundig onderzoek (van Thiel, 2010:9). Doordat veel onderwerpen in het openbaar bestuur uniek zijn, kan het voor bestuurskundig onderzoek moeilijk zijn om de validiteit van het onderzoek te garanderen omdat het vaak niet mogelijk is om onderwerpen te vergelijken (van Thiel, 2010:10). Een tweede kenmerk is dat bestuurskundig onderzoek er opgericht is om zoveel mogelijk toepasbaar te zijn. Door onderzoek te doen binnen het openbaar bestuur hopen bestuurskundigen een bijdrage te leveren aan het oplossen van actuele problemen door het verschaffen van nieuwe inzichten (van Thiel, 2010:11). Een derde kenmerk van bestuurskundig onderzoek is dat er een beperkte *body of knowledge* is. Dit komt doordat toepasbaarheid binnen de bestuurskunde belangrijk is en daarom vaak gekeken wordt naar actuele problemen. Hierdoor is er minder aandacht voor het ontwikkelen van eigen nieuwe ideeën. Dit is ook moeilijk omdat de onderzoeksonderwerpen vaak, zoals gezegd, uniek zijn (van Thiel, 2010:12).

Type onderzoek

Door de meeste auteurs worden er twee type onderzoek onderscheiden: kwantitatief en kwalitatief onderzoek. Beide type onderzoek kenmerken zich door verschillende werkwijzen en methoden. Omdat dit onderzoek een kwalitatief onderzoek betreft, zal het kwantitatieve onderzoek hier verder buiten beschouwing worden gelaten.

Structurele en interpretatieve variant binnen kwalitatief onderzoek

Binnen kwalitatief onderzoek is er een enorme diversiteit ontstaan aan verschillende varianten. Varianten die overeenkomsten hebben maar op bepaalde onderdelen toch afwijkend zijn. Zoals gezegd hebben onderzoekers binnen kwalitatief onderzoek veel aandacht voor beschrijvingen, begrippen en redeneringen van respondenten. Binnen de structurele variant van kwalitatief onderzoek wordt er vooral gekeken naar de structuur en het proces van communicatie en taal binnen een onderzoeksthema (Boeijs, 2006:19). Binnen de interpretatieve variant spelen communicatie en taal

ook een belangrijke rol maar binnen de variant wordt er vooral gekeken naar de betekenis van communicatie en taal. Hierin onderscheiden de structurele en interpretatieve variant zich van elkaar (Boeije, 2006:19). Omdat dit onderzoek het beste te plaatsen is binnen de interpretatieve variant van kwalitatief onderzoek, zal deze variant nu verder worden beschreven.

Binnen de wetenschap zijn er verschillende stromingen die allemaal een ander begrip van de werkelijkheid hanteren. Binnen de interpretatieve variant van kwalitatief onderzoek wordt het uitgangspunt gehanteerd dat er geen 'externe' werkelijkheid bestaat. Mensen creëren hun eigen sociale werkelijkheid door betekenissen te geven aan verschijnselen en deze uit te wisselen (Boeije, 2006:20). Onderzoekers binnen deze variant nemen dit dan ook als uitgangspunt bij het uitvoeren van hun onderzoek. De onderzoeker doet onderzoek naar belevingen van mensen om zo hun belevingswereld in kaart te brengen. Daarvan uit wordt geprobeerd om bepaalde situaties of een bepaald gedrag te verklaren. Dit wordt vaak gedaan door interviews (halfgestructureerd) en observaties (participerend) (Boeije, 2006:20).

Omdat er, zoals gezegd, verschillende vormen van interpretatief kwalitatief onderzoek zijn is het noodzakelijk om deze vormen verder te beschrijven. Hierdoor kan dit onderzoek beter getypeerd worden.

Drie hoofdvormen binnen de interpretatieve variant

De drie hoofdvormen kunnen onderscheiden worden op basis van de aanpak van het onderzoek. Drie hoofdvormen binnen de interpretatieve variant zijn: de etnografische studie, de gefundeerde theoriebenadering en de casestudy (de gevalstudie).

Binnen een etnografische studie doet een onderzoeker onderzoek naar een culturele groep. In een etnografie wordt een beeld geschetst van een culturele groep waarbij op bepaalde thema's accenten worden gelegd. Een etnografie komt meestal tot stand doordat een onderzoeker een lange tijd bij een bepaalde groep verblijft. Daarbij zijn participerende observaties de belangrijkste onderzoeksmethode. De onderzoeker probeert zoveel mogelijk notities te maken. Het verzamelde materiaal wordt tijdens en na het veldonderzoek geanalyseerd. De meeste etnografische studies hebben een beschrijvend karakter, soms komt het voor dat een onderzoeker door middel van een etnografie zaken wil verklaren. (Boeije, 2006:21). Binnen de bestuurskunde komt deze vorm van kwalitatief onderzoek niet veel voor

Het doel van de gefundeerde theoriebenadering is het ontwikkelen van theorieën en begrippen. Door systematisch verkregen en geanalyseerde onderzoeksgegevens kunnen stapsgewijs theorieën en begrippen worden ontwikkeld. Op deze wijze moet gedurende het onderzoek al een theoretisch model zichtbaar worden. Binnen deze vorm van onderzoek wordt maar één onderzoeksmethode gebruikt, meestal zijn dit interviews. Aan het begin van het onderzoek zijn de interviews verkennend van aard, latere interviews worden gebruikt op de verzamelde onderzoeksgegevens te verifiëren. Het verzamelen van onderzoeksgegevens en het analyseren van onderzoeksgegevens wisselen elkaar af. De gefundeerde theoriebenadering is een populaire vorm van kwalitatief onderzoek (Boeije, 2006:22).

De derde hoofdvorm van kwalitatief onderzoek is de casestudy of gevalsstudie. Deze vorm van onderzoek is vooral populair binnen organisatie en beleidsonderzoek. Bij een casestudy wordt door een onderzoeker een casus onderzocht. Deze casus wordt in de natuurlijke context onderzocht. Door de onderzoeker wordt zoveel mogelijk geprobeerd om de casus in zijn geheel te onderzoeken. Tijdens het onderzoek wordt daarom geprobeerd om gegevens te verzamelen op verschillende plekken en niveaus (Boeije, 2006:22). Daarom wordt er gebruik gemaakt van zoveel mogelijk verschillende onderzoeksmethoden. Dit om de casus vanuit verschillende kanten te belichten. De meest voorkomende onderzoeksmethoden binnen een casestudy zijn: interviews, observaties en documentanalyse. Het is ook mogelijk om een casestudy aan te vullen met kwantitatieve onderzoeksmethoden. Daarbij is het van belang dat de onderzoeker ook aandacht heeft voor de context waarbinnen de casus zich bevindt (Boeije, 2006:22).

Nu zullen de verschillende onderzoeksfasen en methoden beschrijven worden. Daarna zal duidelijk worden hoe dit onderzoek het beste getypeerd kan worden.

Onderzoeksfasen en methoden

Probleemstelling

Nadat duidelijk was binnen welke context dit onderzoek zou plaatsvinden werd er nagedacht over een probleemstelling. De eerste probleemstelling is tot stand gekomen na een aantal oriënterende gesprekken met de begeleiders van dit onderzoek. Daarnaast is er veel gebruik gemaakt van documenten over het onderzoeksthema. Al vrij snel werd duidelijk dat de concrete vraag die vanuit de onderzoeksorganisatie kwam het beste beantwoord kon worden door middel van kwalitatief onderzoek. Het was dus van belang dat er een interessante probleemstelling geformuleerd zou worden waaruit een kwalitatieve onderzoeksvraag te destilleren was. Gedurende het onderzoek is de probleemstelling aangepast omdat de tot dan toe verzamelde onderzoeksgegevens over andere thema's bleken te gaan dan gedacht. Dit is in overleg gedaan met de andere betrokkenen.

Doelstelling

Op de vraag wat het doel is van dit onderzoek zijn meerdere antwoorden te geven. Het formuleren van een juiste doelstelling was daarom een kwestie van afstemmen tussen de verschillende betrokkenen. Enerzijds was er de onderzoeksorganisatie die een onderzoek wilde waarvan de resultaten gebruikt konden worden voor beleidsvorming in de toekomst, anderzijds wilde de universiteit een wetenschappelijk verantwoord onderzoek welke een bijdrage zou kunnen leveren aan de bestuurskunde en meer specifiek een bijdrage aan het denken over het vernieuwen van de rijksdienst. De doelstelling moest dus zo geformuleerd worden dat de praktische en wetenschappelijke relevantie van het onderzoek duidelijk zou zijn. Om dit te waarborgen is de doelstelling aan het begin van het onderzoek geformuleerd samen met de betrokkenen bij dit onderzoek.

Vraagstelling

Nadat de probleemstelling en doelstelling duidelijk waren voor dit onderzoek, kon er een vraagstelling geformuleerd worden. Bij de vraagstelling was het van belang dat het goed aansloot bij de probleemstelling en doelstelling. En het was bij de vraagstelling belangrijk dat er een balans werd gevonden tussen datgene wat al bekend was (voorkennis) en datgene wat nog niet bekend was. Dit was moeilijk omdat het onderzoeksthema actueel is en er recent veel onderzoek naar is gedaan. Voorkennis speelde dus een belangrijke rol om tot een vraagstelling te kunnen komen die van toegevoegde waarde zou zijn. Daarnaast was het van belang dat de vraagstelling beantwoord kon worden door middel van kwalitatief onderzoek. Allereerst is er een centrale onderzoeksvraag geformuleerd die was bedoeld om een bepaalde focus aan te brengen in het onderzoek. Gaandeweg het onderzoek is de vraagstelling aangepast aan de hand van de voorlopige onderzoeksresultaten.

Keuze onderzoeksmethoden

De keuze voor de onderzoeksmethoden werd door twee factoren beïnvloed. Allereerst door de keuze om een kwalitatief onderzoek te gaan uitvoeren. Hierdoor waren een aantal onderzoeksmethoden handiger dan andere. De tweede factor was de context waarbinnen dit onderzoek zou worden uitgevoerd. Deze context maakte het mogelijk om een lange tijd dagelijks bij de onderzoeksorganisatie aanwezig te zijn. Aan het begin van het onderzoek werd al snel duidelijk dat er veel mogelijkheden waren om aan informatie te komen, er waren nauwelijks beperkingen. Deze factoren zorgde ervoor dat er gekozen is voor (halfgestructureerde) interviews, (participerende) observaties en documentanalyse als onderzoeksmethoden binnen dit onderzoek.

Keuze respondenten

Om het onderzoeksthema van verschillende kanten te kunnen belichten is er voor gekozen om op verschillende plekken binnen de rijksdienst interviews te houden en gesprekken te voeren. Ook is er voor gekozen om niet alleen op verschillende plekken interviews te houden maar ook bij verschillende typen onderdelen van de rijksdienst. Zo zijn er interviews gehouden bij: medewerkerpools, beleidsprogramma's, directies en uitvoeringsorganisaties. De mensen die hier gesproken en geïnterviewd zijn waren allemaal leidinggevend binnen de diverse onderdelen. Hiervoor is gekozen omdat leidinggevend (meestal) een goed overzicht hebben en weten wat er speelt. Bij de start van het onderzoek was het nog niet bekend wie er allemaal betrokken zouden gaan worden bij het onderzoek in de vorm van een interview of gesprek. De reden hiervoor was dat er bij de onderzoeksorganisatie geen duidelijk overzicht was van wie er binnen de rijksdienst allemaal betrokken waren bij het onderzoeksthema en welke initiatieven er allemaal waren. Door gaandeweg het onderzoek met steeds meer mensen in contact te komen ontstond hier meer duidelijkheid over. Tijdens het onderzoek zijn er zo verschillende mensen gesproken en geïnterviewd die relevant waren voor het onderzoeksthema.

Benadering respondenten

Zoals gezegd ontbrak bij het begin van dit onderzoek een overzicht van welke onderdelen van de rijksdienst zich allemaal bezig hielden met het onderzoeksthema en daarmee relevant zouden kunnen zijn voor het onderzoek. De benadering van respondenten moest dus vooral gebeuren door naar bijeenkomsten te gaan over het onderzoeksthema. In eerste instantie was het de bedoeling dat de respondenten benaderd zouden worden door een projectleider maar gaandeweg het onderzoek bleek dit niet meer nodig. Het benaderen van respondenten ging gemakkelijk en gebeurde vaak op informele wijze. Als er mondeling een afspraak werd gemaakt, werd deze vaak per mail bevestigd.

Topiclijst

Eén van de gekozen onderzoeksmethoden waren halfgestructureerde interviews. De leidraad voor deze interviews vormde een vooraf opgestelde topiclijst. Deze topiclijst werd gemaakt op basis van documenten en oriënterende gesprekken. De topiclijst was bedoeld om richting te geven aan de interviews en er voor te zorgen dat de interviews allemaal volgens ongeveer dezelfde structuur zouden verlopen. Tegelijkertijd gaf het gebruik van een topiclijst ruimte aan respondenten om meer te vertellen over een bepaald thema. Per interview werd de topiclijst iets aangepast om gericht te kunnen vragen naar de context waarbinnen de respondent werkzaam was.

Interviews en gesprekken

Hierboven is bewust een verschil gemaakt tussen gesprekken en interviews. Met interviews worden gesprekken bedoeld die van tevoren gepland waren en daarom (digitaal) opgenomen konden worden, gesprekken waren niet van tevoren gepland en ontstonden meestal bij bijeenkomsten of in de wandelgangen. De informatie verkregen door de interviews en gesprekken verschilde niet zoveel van elkaar. Bij de interviews kon er vaak gericht vragen gesteld worden omdat er voorbereidingstijd was. Maar bij spontane gesprekken was er vaak meer openheid omdat de context vaak wat informeler was. Mensen waren dan enthousiast om meer te vertellen over hun ervaringen en werkzaamheden. Vanwege het langere verblijf bij de onderzoeksorganisatie was er veel gelegenheid voor het voeren van gesprekken.

Tijdens interviews waren respondenten zich vaak meer bewust van de context en daarom wat gereserveerder met antwoord geven. Maar vrijwel alle personen die benaderd waren voor een interview waren bereid om mee te werken en veel informatie te geven. Hierdoor verliepen de interviews goed en is er veel informatie verkregen uit de interviews. Zoals gezegd werden de interviews digitaal opgenomen. Dit gebeurde met toestemming van de respondenten en werd gedaan om te voorkomen dat er informatie verloren zou gaan en de uitspraken van de respondenten konden letterlijk overgenomen worden in de interviewverslagen.

Twee keer is een interviewverzoek geweigerd. Dit kwam omdat het organisatieonderdeel waaraan de potentiële respondent leiding gaf, zich nog in een opstartfase bevond waardoor men het nog niet verstandig achtte om al te veel naar buiten te treden met (interne) informatie omdat de

besluitvorming nog niet rond was. Het geven van een interview werd op dat moment dus gezien als te gevoelig.

Observaties

Observaties zijn in dit onderzoek een belangrijke onderzoeksmethode gebleken. Doordat het tijdens het onderzoek mogelijk was om een aantal maanden dagelijks bij ministerie van BZK aanwezig te zijn, was er namelijk veel ruimte voor het doen van observaties. Hiervoor waren dus vrijwel geen beperkingen, net als bij de andere onderdelen van dit onderzoek. Daarom was het mogelijk om aanwezig te zijn en te observeren bij teamoverleg, afdelingsoverleg, conferenties, Algemeen Overleg in de Tweede Kamer en een enkele keer bij een directieoverleg. Tijdens deze vergaderingen en bijeenkomsten zijn er korte notities gemaakt over thema's die relevant waren voor het onderzoek. Naderhand werden deze notities verder uitgewerkt tot een observatieverslag. Daarbij werd soms gebruik gemaakt van verslagen van andere aanwezigen. De observaties hebben veel onderzoeksgegevens opgeleverd. Vooral interdepartementale bijeenkomsten waren nuttig en interessant omdat er zo een beter beeld ontstond van de rijksbrede visie op het onderzoeksthema. Ook de observaties gedaan binnen de directie (team en afdelingsoverleg) waar vanuit dit onderzoek plaatsvond waren interessant. Tijdens deze observaties werd er veel gesproken over projecten die relevant waren voor dit onderzoek. Vooral deze informatie was bruikbaar binnen dit onderzoek. Daarnaast ontstond er een beeld van hoe er gewerkt wordt binnen een directie van de rijksdienst. Dit was ook interessant maar minder relevant voor dit onderzoek omdat de cultuur binnen één directie niets zegt over de cultuur rijksbreed.

Documentanalyse

Het dagelijkse verblijf binnen de rijksdienst had ook voordelen voor het verzamelen van documenten. Er waren veel beleidsdocumenten beschikbaar over het onderzoeksthema. Daarnaast waren er veel folders, programmacontracten en voortgangsrapportages over relevante projecten. Veel van deze documenten zijn geanalyseerd om zo een beeld te krijgen van de ontwikkelingen binnen de relevante thema's. Daarnaast was er ook toegang tot het digitale netwerk van BZK. Hierop waren ook vele documenten te vinden. Tijdens de bezoeken aan andere departementen, meestal voor een interviewafspraken, werden vaak ook nog documenten verzameld. Zo konden niet alleen documenten van BZK maar ook documenten van de andere ministeries worden geanalyseerd. De geanalyseerde documenten waren (meestal) niet wetenschappelijk maar gaven wel een goed beeld van de situatie binnen de rijksdienst waardoor ze waardevol zijn gebleken voor dit onderzoek.

Resultaten analyse

Van de gesprekken, interviews en observaties zijn verslagen gemaakt. Deze verslagen zijn gebruikt om de resultaten te beschrijven. Bij het beschrijven van de resultaten is er voor gekozen om de resultaten per thema te beschrijven. Elk thema wordt geïllustreerd door een aantal voorbeelden. Deze thema's zijn geselecteerd aan de hand van de gemaakte verslagen. Uit deze verslagen ontstond een beeld van

de belangrijkste thema's voor dit onderzoek. Bij de analyse van de resultaten is vervolgens geprobeerd om de theorie, beschreven in het theoretisch kader, te koppelen aan de resultaten.

Etic/ emic view

In het door Martin geschreven boek *Organizational Culture* uit 2002 worden twee visies beschreven op het participeren van een onderzoeker tijdens een onderzoek. Voor een onderzoeker is het belangrijk om hier over na te denken omdat de mate waarin een onderzoeker participeert in het onderzoek, bepalend is voor de uitkomsten van een onderzoek (Martin, 2002:36) .

Op het moment dat een onderzoeker een etic view hanteert tijdens het doen van onderzoek, probeert de onderzoeker zoveel mogelijk buiten het onderzoek te staan. Als buitenstaander probeer de onderzoeker dan gegevens te verzamelen, deze te analyseren en hier vervolgens over te rapporten. Dit kan bijvoorbeeld door vooraf duidelijk te bepalen wat onderzocht moet worden en daar vervolgens naar opzoek te gaan. Daarbij worden interessante gegevens die gaandeweg het onderzoek worden verzameld genegeerd. Om een etic view te hanteren is het voor een onderzoeker noodzakelijk om zo min mogelijk te participeren in de context waarin het onderzoek gedaan wordt (Martin, 2002:36). De andere visie is de emic view. In tegenstelling tot de etic view wordt bij de emic view door de onderzoeker geprobeerd om juist zoveel mogelijk te participeren binnen het onderzoek. Op de wijze probeert de onderzoeker beschrijvingen van binnenuit de onderzoekscontext te doen om zo dicht mogelijk aan te sluiten bij de werkelijkheid binnen de onderzochte organisatie. Tijdens het onderzoek laat de onderzoeker zich zoveel mogelijk leiden door de data die verzameld wordt. De uiteindelijke resultaten van een dergelijk onderzoek worden dus erg beïnvloed door de wijze waarop de onderzoeker iets heeft ervaren tijdens het onderzoeken (Martin, 2002:36).

Voor dit onderzoek is het moeilijk te bepalen welke view er is gehanteerd. Op het moment dat duidelijk was wat het onderzoeksthema en de context van dit onderzoek zou gaan worden, is besloten om onderzoeksgegevens te verzamelen en deze objectief te analyseren. Zo zou er een goed beeld ontstaan gecreëerd door een buitenstaander die de rijksdienst onderzoekt en beschrijft. Dit kan getypeerd worden als een etic view. Na een aantal weken van onderzoek doen werd echter duidelijk dat het moeilijk zou worden om gedurende het hele onderzoek een etic view te blijven hanteren. Door de dagelijkse aanwezigheid bij BZK begon de dagelijkse praktijk van de directie ook steeds meer aandacht te krijgen. Dit werd versterkt doordat dit onderzoek in eerste instantie deel uit zou maken van een al bestaand programma. Op den duur werden het jargon (en de daarbij behorende vele afkortingen) overgenomen, net als de werkwijze en tijden. Ook werd de beeldvorming beïnvloed door de vele gesprekken met ambtenaren binnen de directie. Daarnaast was er, zoals gezegd, een vrije toegang tot (interne) informatie. Deze zaken zorgde ervoor dat tijdens het onderzoek meer een emic view is gehanteerd. Dit gold echter vooral voor de fase waarin de onderzoeksgegevens zijn verzameld. Voor het analyseren en rapporteren van deze gegevens is er bewust voor gekozen om niet langer dagelijks bij BZK te zijn. Hierdoor kon er met meer afstand naar gekeken worden. Tijdens het analyseren en rapporten is ook geprobeerd om de opgedane ervaringen binnen de dagelijkse praktijk

van de directie niet te laten meespelen in de wijze waarop de onderzoeksgegevens weergegeven werden.

Dit hoofdstuk begint met een beschrijving van verschillende onderzoeksvormen. Eerst werd het verschil duidelijk gemaakt tussen kwantitatief en kwalitatief onderzoek, vervolgens werd er verder ingezoomd op de verschillende varianten binnen kwalitatief onderzoek. Dit is gedaan om meer duidelijk te krijgen over hoe dit onderzoek het beste getypeerd is. Nu ook de verschillende onderdelen en fasen dit onderzoek beschreven zijn kan gekeken worden hoe dit onderzoek het beste getypeerd kan worden.

Typering onderzoek

Allereerst kan gesteld worden dat het om bestuurskundig onderzoek gaat. Er is onderzoek gedaan binnen de rijksoverheid. Hierbij is gekeken hoe de rijksoverheid functioneert als het gaat om een bepaald thema (flexibiliteit). De rijksoverheid is een onderdeel van het openbaar bestuur en dat maakt dit een bestuurskundig onderzoek. En ander kenmerkend element van bestuurskundig onderzoek komt ook terug in dit onderzoek, namelijk het combineren van verschillende disciplines. Voor dit onderzoek zijn elementen gebruikt uit de politicologie, sociologie en organisatiekunde (van Thiel, 2010:9). Een ander element van bestuurskundig onderzoek wat ook terugkomt in dit onderzoek is de aandacht voor actuele problemen. Op dit moment is de vernieuwing van de rijksdienst een actueel onderwerp wat zowel in de politiek als in de bestuurskunde veel aandacht krijgt. Dit onderzoek probeert een bijdrage te leveren aan het denken over de vernieuwing van de rijksdienst (van Thiel, 2010:9).

Over de interpretatieve variant binnen kwalitatief onderzoek is gezegd dat er binnen deze variant vanuit gegaan wordt dat mensen hun eigen werkelijkheid creëren, daarbij spelen belevenissen een belangrijke rol (Boeije, 2006:20). Dit element is ook duidelijk terug te zien in dit onderzoek. Uit de gesprekken en observaties ontstond een beeld van de rijksdienst. Dit beeld kwam tot stand door uitspraken en ervaringen van ambtenaren binnen de rijksdienst. Deze zijn verzameld en vervolgens is geprobeerd om deze te analyseren en te verklaren. Dit onderzoek past daarmee binnen de interpretatieve variant van kwalitatief onderzoek.

Als het gaat om het type kwalitatief onderzoek, dan kan dit onderzoek het beste getypeerd worden als een casestudy (gevalsstudie). We hebben gezien dat er binnen een casestudy een casus wordt uitgezocht door de onderzoeker die vervolgens in de natuurlijke context wordt onderzocht door zoveel mogelijk verschillende onderzoeksmethoden te gebruiken (Boeije, 2006:22). In dit onderzoek kan *flexibiliteit binnen de rijksdienst* gezien worden als de casus, waarbij het actuele probleem is hoe de rijksdienst in de toekomst flexibeler kan gaan functioneren. Vervolgens is geprobeerd deze casus te onderzoeken door op verschillende plaatsen binnen de rijksdienst op zoek te gaan naar vormen van flexibiliteit.

Nu helder is hoe dit onderzoek het beste getypeerd kan worden, zal er gekeken in hoeverre dit onderzoek aan bepaalde kwaliteitscriteria voldoet.

Kwaliteitscriteria voor onderzoek

In het eerder genoemde boek van Maxwell (2005) worden een aantal criteria beschreven waar mee de kwaliteit van een onderzoek kan worden gemeten. Hierbij gaat het vooral om de mate waarin een onderzoek generaliseerbaar is. Als het gaat om de validiteit van een onderzoek kan er een onderscheid gemaakt worden tussen interne validiteit en externe validiteit (Maxwell, 2005:115). Van Thiel spreekt in dit verband over navolgbaarheid, overdraagbaarheid en aannemelijkheid omdat het bij kwalitatief onderzoek moeilijker is om het te controleren en te herhalen dan bij kwantitatief onderzoek (van Thiel, 2010:167).

Interne validiteit

Interne validiteit gaat over de mate van generaliseerbaarheid van een onderzoek binnen de setting waarin onderzoek is gedaan. Dus gelden de gedane uitspraken tijdens het onderzoek voor alle respondenten en betrokkenen van het onderzoek of gelden ze alleen voor degene die de uitspraak gedaan heeft (Maxwell, 2005:115). Zoals gezegd is er onderzoek gedaan op verschillende plekken binnen de rijksdienst om zo het onderzoeksthema van verschillende kanten te kunnen belichten om zo een algemeen mogelijk beeld te kunnen krijgen. Daarnaast is bij het formuleren van de probleemstelling en vraagstelling gebruik gemaakt van eerdere documenten over de vernieuwing van de rijksdienst. Uit deze documenten kwam ook een algemeen beeld naar voren. Deze maatregelen vergroten de interne validiteit van het onderzoek. De rijksdienst is echter een grote diverse organisatie dus is het niet met zekerheid te zeggen dat de bevindingen uit dit onderzoek te generaliseren voor de gehele rijksdienst.

Externe validiteit

Externe validiteit gaat over de mate van generaliseerbaarheid van een onderzoek buiten de setting waarin onderzoek is gedaan. Gelden de bevindingen die een onderzoeker heeft gedaan tijdens een onderzoek bij een organisatie ook voor andere organisaties. Binnen kwalitatief onderzoek wordt de externe validiteit als minder belangrijk gezien dan de interne validiteit (Maxwell, 2005:115). Van Thiel geeft ook aan dat de validiteit van casestudy's moeilijk te waarborgen kan zijn omdat er (vaak) maar één casus wordt onderzocht. Gedane uitspraken gelden dan voor de onderzochte casus en zijn niet zomaar te generaliseren (van Thiel, 2010:106) . Dat geldt ook voor dit onderzoek. Binnen dit onderzoek zijn een aantal kenmerken en werkwijzen van de rijksdienst beschreven. Daarbij is veel gebruik gemaakt van specifieke bronnen over de rijksdienst. Deze gegevens zijn niet te generaliseren voor andere organisaties en ook niet voor andere overheden. Aan de andere kant komen er in het theoretisch kader, de analyse en conclusie ook elementen naar voren die wel te generaliseren zijn voor andere organisaties. Bepaalde patronen die herkenbaar zijn binnen de rijksdienst zijn ook terug te zien bij andere organisaties en zijn daarom terugkerende thema's binnen de bestuurskunde, politicologie en organisatiekunde.

Navolgbaarheid

Navolgbaarheid houdt volgens van Thiel verwantschap met herhaalbaarheid (van Thiel, 2010:167). Dus de mate waarin achterhaald kan worden hoe een onderzoek is uitgevoerd en hoe de conclusies tot stand zijn gekomen, en de mate waarin dit herhaald kan worden zijn bepalend voor de navolgbaarheid en herhaalbaarheid. De navolgbaarheid van kwalitatief onderzoek is vaak minder groot dan bij kwantitatief onderzoek. Bepaalde fasen, zoals de analyse van de resultaten, binnen kwalitatief onderzoek spelen zich vaak af in het hoofd van de onderzoeker en zijn daarom moeilijk om exact te herleiden en te herhalen (van Thiel, 2010:167). Dat geldt ook voor dit onderzoek. Dit komt door de manier van dataverzameling en analyseren. De dataverzameling bestond zoals duidelijk is geworden voor een gedeelte uit observaties en gesprekken. Deze zijn allemaal niet opgenomen waardoor het niet meer mogelijk is om exact te achterhalen wat er allemaal gezegd is. Het zelfde geldt voor het analyseren van de onderzoeksgegevens. Dit gebeurde deels al tijdens het verzamelen van de gegevens waardoor het niet meer mogelijk is om exact te achterhalen hoe dit gebeurd is, alleen op hoofdlijnen. De gedane interviews zijn ook niet meer exact te herhalen doordat er een topiclijst is gebruikt. Dezelfde respondenten kunnen wel weer worden benaderd maar deze interviews zullen dus niet dezelfde resultaten meer opleveren. Deze aspecten zorgen ervoor dat de navolgbaarheid van dit onderzoek beperkt is. In dit hoofdstuk is echter beschreven hoe dit onderzoek is uitgevoerd en verlopen. De beschreven methoden kunnen weer opnieuw gebruikt worden. Dit vergroot de navolgbaarheid van dit onderzoek dus weer.

Nu is duidelijk geworden hoe dit onderzoek is uitgevoerd en om welk type onderzoek het gaat. Verder is er gekeken in hoeverre het onderzoek voldoet aan een aantal kwaliteitscriteria. Het vergelijkend caseonderzoek zal nu worden beschreven.

Vergelijkend caseonderzoek

In dit hoofdstuk zal een aantal voorbeelden worden beschreven van vormen van flexibiliteit binnen de rijksdienst en initiatieven op het gebied van flexibilisering binnen de rijksdienst. Eerst wordt een aantal rijksonderdelen beschreven die flexibel werken, vervolgens zijn enkele initiatieven tot meer flexibilisering uit het (recente) verleden beschreven. Bij het beschrijven van deze rijksonderdelen zal vooral gekeken worden naar hoe de onderdelen zijn ingericht, welke voorwaarden noodzakelijk zijn voor flexibiliteit en hoe het functioneren van deze onderdelen wordt gewaardeerd.

De hier beschreven rijksdienstonderdelen zijn allemaal verschillend qua werkzaamheden en inrichting. Ze hebben echter gemeen dat ze allemaal op de één of andere manier een bijdrage leveren aan meer flexibiliteit binnen de rijksdienst. Er is voor gekozen om de verschillende voorbeelden per thema te beschrijven. Maar voordat een aantal thema's beschreven worden zal eerst de verschillende rijksdienstonderdelen kort worden geïntroduceerd. Onderstaande gegevens zijn verkregen uit interviews en gesprekken en zijn niet aangevuld met eigen inzichten, dit gebeurt pas bij het analyseren van de casussen. Om bepaalde onderwerpen te verduidelijken worden interviewcitaten gebruikt.

Onderzochte rijksonderdelen

Directie Faciliteiten Huisvesting Inkoopbeleid Rijk

De directie Faciliteiten Huisvesting Inkoopbeleid Rijk (FHIR) is onderdeel van BZK, bestaat sinds 1 oktober 2008 en is daarmee een recente nieuwe directie. De directie komt voort uit en is opgezet naar het model van het regiebureau Inkoop. FHIR is een interdepartementale directie. FHIR heeft als doelstelling om van de rijksoverheid in de toekomst een moderne inkoop- en facilitaire organisatie te maken. Ook wordt er gewerkt aan een concernvisie voor de huisvesting. De directie probeert de samenwerking tussen ministeries te faciliteren op het gebied van huisvesting, inkoop en facilitair management (www.rijksoverheid.nl)

Communicatiepool Algemene Zaken

De communicatiepool van Algemene Zaken (AZ) bestaat nu bijna twee jaar. De communicatiepool is een onderdeel van de Dienst Publiek en Communicatie. De huidige communicatiepool bestaan momenteel uit 30 communicatieadviseurs. De adviseurs kunnen worden ingezet voor rijksbrede opdrachten op het gebied van communicatie (manager communicatiepool AZ, mei 2010).

Interim Management Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu

Interim Management Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (IMV) bestaat bijna 20 jaar. Officieel was IMV bedoeld als een pool voor interne opdrachten bij VROM. Sinds het opheffen van het ministerie van VROM is het een onderdeel van het ministerie van BZK.

Intermediar Flexchange

In 2002 is Flexchange vanuit het ministerie van BZK gestart (www.flexchange.nl). Flexchange is een intermediair voor departementen. Flexchange behandelt alleen vragen voor tijdelijke plaatsing. Flexchange houdt zich daarom bezig met interne mobiliteit. Flexchange is onderdeel van de werkmaatschappij. De werkmaatschappij is een agentschap van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). In de werkmaatschappij zijn interdepartementale projecten en bedrijfseenheden ondergebracht (www.flexchange.nl)

Nu de vier voorbeelden zijn geïntroduceerd zullen ze verder worden beschreven aan de hand van enkele voor dit onderzoek relevante thema's.

Reden van ontstaan en bestaan

FHIR

De Directie Faciliteiten-, Huisvesting- en Inkoopbeleid Rijk (FHIR) is een onderdeel van het Directoraat-Generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (DGOBR) van BZK. In september 2008 is FHIR verhuisd van economische zaken (EZ) naar BZK. Hierdoor is BZK verantwoordelijk geworden voor de verdere professionalisering van de inkoop rijksbreed. Als moederdepartement leek BZK een logischere plek voor FHIR dan EZ. Over het ontstaan van FHIR zei de directrice het volgende:

"Op een gegeven ogenblik was er behoefte aan een rijksbrede visie voor inkoop. Bij de oprichting van FHIR was er weinig formatie beschikbaar maar wel veel financiën, vandaar dat we voor deze inrichting hebben gekozen" (directeur FHIR, april 2010).

Communicatiepool AZ

De communicatiepool van AZ is ontstaan vanuit de behoefte van alle directies communicatie van de departementen. Elk departement wordt geconfronteerd met taakstellingen en heroverwegingen. Dit geldt ook voor de directies communicatie, die hebben de afgelopen tijd moeten inkrimpen. Vanuit de inkrimping is de vraag gekomen wat de directies gezamenlijk kunnen doen om hier zo efficiënt mogelijk mee om te gaan. Deze vraag heeft de aanleiding gevormd voor het instellen van een communicatiepool. Of zoals de manager van de pool zei:

"Een aantal directeuren communicatie leek het wel handig om een communicatiepool op te zetten om daarmee snel tijdelijke vacatures op te kunnen vullen. Toen is het balletje gaan rollen" (manager communicatiepool AZ, mei 2010).

Daarnaast willen de directies communicatie meer grip hebben op waarover gecommuniceerd wordt binnen de rijksdienst. Door een pool in te stellen met allemaal vooraf geselecteerde communicatieadviseurs hopen zij dit te realiseren. De realisatie van de communicatiepool ging betrekkelijk snel. Na een jaar was ongeveer duidelijk wat de behoeften precies waren en hoe de pool er uit moest komen te zien. Daarna zijn de aanbestedingen gestart voor het werven van communicatieadviseurs. Oorspronkelijk was het de bedoeling dat de communicatiepool uit een vaste kern zou bestaan van vijf fte's met daarom heen een flexibele schil van 30 adviseurs. Vanwege de taakstelling is de vaste kern er niet gekomen. De vaste kern was bedoeld om een bepaald basisniveau te creëren zodat er altijd aan een bepaalde behoefte kan worden voldoen.

IMV

Zoals gezegd bestaat IMV bijna 20 jaar. 20 jaar geleden was VROM een groot ministerie dat bestond uit verschillende kolommen. Voor het invullen van vacatures werd er eerder omhoog gekeken dan opzij voor personele capaciteit. Daarom ontstond er een sterke behoefte aan meer flexibel inzetbare medewerkers. Er waren een aantal doelen die ten grondslag lagen aan het oprichten van IMV. Het terugdringen van externe inhuur, omdat dit veel geld kost en politiek gevoelig is en flexibilisering, omdat het niet mogelijk was om heel snel alle vacatures op te vullen. In de jaren dat IMV bestaat was er niet altijd even veel aandacht voor deze thema's binnen de rijksdienst, maar tegenwoordig zijn het weer actuele thema's:

"Door de jaren heen was er niet altijd evenveel aandacht geweest voor wat wij doen, tegenwoordig staan we weer meer in de picture. Met name doordat de politiek wil dat de externe inhuur wordt teruggedrongen" (manager IMV, mei 2010).

De urgentie om flexibel te zijn en externe inhuur terug te dringen wordt nu zelfs steeds groter. Zoals we al eerder gezien hebben komen deze twee onderwerpen veel aan de orde bij de vernieuwing van de rijksdienst.

Daarnaast was er ook behoefte aan een soort ontwikkelpool waarin managers de kans krijgen om zich te ontwikkelen. In eerste instantie werden een aantal mensen bij elkaar gezet die zich bezighielden met interim management en projectmanagement. Later zijn er meer medewerkers bijgekomen door meer de aandacht te richten op de ontwikkelingskant van de pool.

Intermediair Flexchange

Vanuit het ministerie van BZK is Flexchange gestart. De afdeling huursubsidie had in die tijd te maken met een continue stroom van werkbriefjes en facturen. Oorspronkelijk was Flexchange bedoeld om deze stroom te optimaliseren. Hierdoor wordt kostenbesparing gerealiseerd. Inmiddels zijn de werkzaamheden van Flexchange uitgebreid. Flexchange wordt nu meer gezien als een kenniscentrum op het gebied van het werven van (tijdelijk) personeel binnen de rijksoverheid (manager Flexchange, mei 2010).

Inrichting

FHIR

Voor de inrichting van de directie zijn, was en is er zoals gezegd een beperkte personele capaciteit (fte's) beschikbaar maar wel voldoende financiële middelen om personeel tijdelijk in te huren. Omdat er weinig fte's beschikbaar waren, is er bij de opstart van de directie voor gekozen om een duidelijk onderscheid te maken tussen de taken die wel en de taken die niet tot de vaste kern van de directie zouden moeten behoren. De taken die niet tot de kerntaken van de directie behoren worden zodoende opgevuld met flexibele krachten. Deze mensen konden onder meer van de verschillende ministeries worden betrokken omdat er, zoals gezegd, bij de opstart van de directie wel voldoende financiële middelen beschikbaar waren gesteld. De keus voor een flexibele organisatie heeft niet alleen te maken met een gebrek aan fte's. Wat ook meespeelde was de ervaring dat het tijdelijke personeel dat afkomstig is uit andere onderdelen van de Rijksdienst een bijdrage levert aan het verspreiden van "het gedachtegoed" van de directie als zij weer terug zijn bij hun moederdepartement (directeur FHIR, april 2010).

De gehele directie bestaat uit 50-55 medewerkers. Hiervan behoren 18 medewerkers tot de vaste kern. De rest zijn tijdelijke medewerkers. Deze tijdelijke medewerkers hebben contracten voor 1 of 2 jaar. De vaste functies op de directie zijn: directeur, programmanagers (5), (deel van) directiesecretariaat, secretariaat interdepartementaal en de eindverantwoordelijke voor de communicatie. De overige medewerkers zijn dus flexibel en beschikken over verschillende soorten contracten (directeur FHIR, april 2010).

Dat de communicatie tot een structurele taak van de directie behoort heeft te maken met het feit dat communicatie voor een flexibele organisatie van essentieel belang is om goed te kunnen functioneren. Afstemming is essentieel om te voorkomen dat er kennis verloren gaat op het moment dat er een medewerker de directie weer verlaat. Als hier niet op wordt gelet is het risico van kennisverlies wel groot. Verder is het belangrijk om er voor te zorgen dat zoveel mogelijk worden betrokken bij wat er op de directie gebeurt, zowel de vaste als de tijdelijke medewerkers:

"Door heel bewust iedereen te betrekken bij directieactiviteiten willen we er voor zorgen dat iedereen zich thuis voelt, ongeacht of je nu een vaste aanstelling hebt of na een jaar al weer weg moet" (directeur FHIR, april 2010).

Om tot meer flexibiliteit te komen moet er aan een aantal voorwaarden worden voldaan. De eerder genoemde personeelszaken moeten in orde zijn. Dit wordt gezien als een belangrijke randvoorwaarde. Veel van dit soort zaken zijn praktisch van aard. Een genoemd probleem is bijvoorbeeld de beschikbare werkruimte. Doordat een directie een vaste kern heeft van zoveel_fte, is er ook maar het aantal plekken beschikbaar voor dat aantal fte, terwijl er feitelijk veel meer mensen werkzaam zijn op de directie. Als aan dit soort randvoorwaarden niet wordt voldaan kan dit leiden tot ergernis bij de medewerkers. Het is dus van belang dat hier goed over na wordt gedacht. Een oplossing hiervoor kan zijn dat directies wel beschikken over veel fte's, maar dat deze vervolgens flexibel worden ingedeeld.

Daarnaast is het dus van belang om goed te beseffen wat de kern moet vormen en welke onderdelen meer flexibel kunnen zijn (directeur FHIR, april 2010).

Verder is het van belang dat er goede terugkomstregelingen worden getroffen voor de medewerkers die op tijdelijke basis op een andere directie gaan werken. Hier gaat nog vaak iets fout. Dit leidt tot onzekerheid bij medewerkers die niet meer goed weten waar ze terecht komen op het moment dat het tijdelijke contract is afgelopen. In dit kader is het ook van belang dat medewerkers contact blijven houden met de directies van waaruit ze gedetacheerd zijn:

“Bij ons wordt er op toegezien dat medewerkers hun relatie onderhouden met de directie waar ze vandaan komen. Zo levert een terugkeer van een medewerker geen problemen op”

(directeur FHIR, april 2010).

Communicatiepool AZ

In de introductie werd duidelijk dat de communicatiepool momenteel uit 30 communicatieadviseurs bestaat. De plaatsen in de communicatiepool zijn Europees aanbesteed. Vervolgens zijn er aan de hand van een strenge en uitgebreide selectieprocedure 30 adviseurs geselecteerd die mochten plaats nemen in de communicatiepool. Hiervan zijn er 15 strategische communicatieadviseurs en 15 communicatieadviseurs. De strategische communicatieadviseurs kunnen worden ingezet bij strategischere en vaak complexere opdrachten, de gewone communicatieadviseurs zijn minder specialistisch en daardoor breder inzetbaar. De samenstelling van de pool is gebeurd in samenspraak met de directies communicatie om zo goed aan te kunnen sluiten bij de behoeften. Op het moment dat een adviseur onderdeel uit gaat maken van de pool moet een verplichte cursus worden gevolgd. Dit om te waarborgen dat de adviseurs allemaal over dezelfde basisvaardigheden te beschikken (manager communicatiepool AZ, mei 2010).

Doordat de communicatieadviseurs een uitgebreide selectie hebben moeten ondergaan, wordt de kwaliteit gewaarborgd. Eén van de eisen die gesteld worden aan de adviseurs is ervaring bij de overheid. Hier is bewust voor gekozen om te zorgen dat de adviseurs bekend zijn met het werken binnen de overheid en daardoor snel aan de slag kunnen op het moment dat er een aanvraag binnen komt. Daarnaast worden de adviseurs geacht dat zij gevoel hebben voor politiek-bestuurlijke gevoeligheden welke bij communicatie vaak belangrijk kunnen zijn (manager communicatiepool AZ, mei 2010).

De meeste communicatieadviseurs binnen de pool zijn ZZP-ers, enkele zijn aan de pool verbonden via een extern bureau. Doordat er veel ZZP-ers in de pool zitten, betekent dit dat er geen adviseurs 'op de bank zitten' als er weinig aanvragen bij de communicatiepool binnen komen. Andersom kan het voorkomen dat er geen adviseurs beschikbaar zijn op het moment dat er een aanvraag binnen komt omdat ze aan een andere opdracht werken. De adviseurs weten dat wanneer zij plaatsnemen in de

pool er geen garanties gegeven kunnen worden voor het verstrekken van opdrachten (manager communicatiepool AZ, mei 2010).

IMV

Op dit moment is IMV onderdeel van BZK. Dit is niet altijd zo geweest, door de jaren heeft IMV deel uitgemaakt van verschillende afdelingen binnen het ministerie van VROM. IMV heeft onder de directe leiding van de SG gestaan, onder de PSG en is onderdeel geweest van een expertdienst. IMV heeft dus in de loop der jaren verschillende soorten sturing gekend. Dit heeft echter geen invloed op de aard van het werk van IMV, dit is nagenoeg hetzelfde gebleven (Manager IMV, mei 2010). Wel zorgt het ervoor dat IMV gezien wordt als een apart onderdeel van VROM. Bij de oprichting van IMV werd gestreefd naar zoveel mogelijk onafhankelijkheid. Door onafhankelijkheid na te streven probeert IMV vrij te zijn in haar functioneren. Voor dit functioneren van IMV is het van belang dat er draagvlak is voor de taken die IMV doet en dat zij hun toegevoegde waarde kunnen aantonen (Manager IMV, mei 2010).

IMV bestaat uit 25 medewerkers en 17 fte. Sommige managers uit de pool komen uit andere pools binnen de rijksdienst en zijn tijdelijk uitgeleend aan IMV. Er is een afspraak gemaakt met de andere pools dat 10 procent van alle medewerkers binnen de pools worden uitgewisseld. Alle managers moeten een assesment ondergaan wanneer zij willen gaan werken bij IMV (manager IMV, mei 2010).

Daarnaast wordt er zoveel mogelijk geprobeerd om managers in de pool te krijgen die ervaring hebben bij de overheid en daardoor weten hoe het is om bij de overheid te werken. Dit is een groot voordeel op het moment dat managers worden ingezet bij andere departementen:

“Je kan alleen bij IVM komen werken als je ervaring hebt binnen de overheid. Hierdoor weten onze managers hoe de hazen lopen als zij ergens binnen komen” (manager IMV, mei 2010).

Doordat zij de overheid kennen kunnen zij zich gemakkelijker aanpassen bij andere departementen. Het maakt dan minder uit of iemand inhoudelijk helemaal op de hoogte is van een bepaald beleidsterrein op het moment dat iemand aan een opdracht begint. De achtergronden van de managers van IMV zijn heel divers. Vaak zijn het programmamanagers die eerst veel losse opdrachten gedaan hebben binnen de rijksdienst. Ook zijn er een paar lijnmanagers in de pool werkzaam, mensen uit beleidskernen en mensen met een adviseurachtergrond. De achtergrond van de managers maakt niet heel veel uit voor de opdrachten die ze doen (manager IMV, mei 2010).

Intermediair Flexchange

Flexchange is klein begonnen en inmiddels uitgebreid. Momenteel heeft Flexchange een personele bezetting van 17 fte. Dit maakt Flexchange tot een klein onderdeel van de werkmaatschappij welke 579 fte telt. Flexchange heeft een aantal accountmanagers in dienst. Deze accountmanagers worden toegewezen als contactpersoon voor een bepaalde organisatie. De accountmanager moet er vervolgens voor zorgen dat Flexchange aan de vraag van de organisatie die zich bij Flexchange heeft gemeld kan voldoen. Accountmanagers bepalen daarmee voor een groot gedeelte de kwaliteit van dienstverlening.

De accountmanagers worden ondersteund door een backoffice, bestaande uit verschillende adviseurs en specialisten (manager Flexchange, mei 2010).

Werkwijze en werkzaamheden

FHIR

FHIR is een interdepartementale directie die belast is met de rijksbrede inkoop en huisvesting. De taken op dit gebied worden binnen FHIR projectmatig uitgevoerd. Dit houdt in dat alle medewerkers van de directie zijn ingedeeld bij een projectteam. Dit team wordt aangestuurd door een vaste medewerker, de overige teamleden zijn meestal tijdelijke werknemers. De meeste projecten duren één of twee jaar (directeur FHIR, april 2010).

Als een project is afgelopen worden de tijdelijke werknemers geacht weer terug te keren naar hun oorspronkelijke werkgever. Daarmee wordt de betrokkenheid bij en het draagvlak voor het werk van de directie vergroot. Door deze werkwijze kan FHIR inmiddels putten uit een groot netwerk van (ex) medewerkers. Voor het functioneren van de directie is het ook van belang dat er binnen de rijksdienst draagvlak is voor de werkzaamheden van de directie omdat deze vaak rijksbreed zijn (directeur FHIR, april 2010).

Communicatiepool AZ

Binnen de communicatiepool wordt gewerkt met vaste contracten en vaste tarieven. Doordat de communicatieadviseurs al een contract hebben en al aanbesteed zijn, hoeven de departementen niet langer drie aanbestedingen te doen op het moment dat zij behoefte hebben aan extra personeel. De adviseurs kunnen dus snel starten. De opdrachten die door de pool worden aangenomen zijn maximaal een jaar lang. De adviseurs worden betaald door de departementen die ze inhuren. Voor het matchen van adviseurs aan opdrachten worden geen extra kosten in rekening gebracht. Dit om het aantrekkelijk te maken voor de departementen. Daarnaast wordt gegarandeerd dat er binnen 10 dagen duidelijkheid wordt verstrekt over het wel of niet kunnen voldoen aan een vraag (manager communicatiepool AZ, mei 2010).

De departementen zijn niet verplicht om via de communicatiepool adviseurs in te huren. Hier is bewust voor gekozen om te voorkomen dat de communicatiepool te groot wordt. Nu is de pool nog overzichtelijk waardoor duidelijk is welke adviseurs er allemaal zijn en het persoonlijk blijft. Er is ook nog een andere reden waarom departementen niet verplicht zijn om gebruik te maken van de communicatiepool:

"Als departementen verplicht worden om gebruik te maken van onze pool gaan ze tegen strribbelen. Daarom mogen ze zelf bepalen of ze de pool willen gebruiken" (manager communicatiepool AZ, mei 2010).

Het overzicht ontbreekt van hoeveel externe inhuur er nog plaats vindt buiten de communicatiepool om. Alle directies communicatie wenden zich in eerste instantie tot de communicatiepool op het

moment dat zij communicatieadviseurs nodig hebben. Beleidsdirecties hebben ook regelmatig communicatieadviseurs nodig, zij maken minder gebruik van de pool (manager communicatiepool AZ, mei 2010).

In eerste instantie is de communicatiepool ook bedoeld voor de directies communicatie. Alle departementen hebben nog hun eigen directies communicatie met hun eigen adviseurs en woordvoerders maar doordat deze directies zijn gekrompen, hebben ze weinig ruimte om extra taken op te vangen als hier om gevraagd wordt. Bij crisissen bijvoorbeeld hebben departementen behoefte aan meer adviseurs en woordvoerders. Op een dergelijk moment wordt er vaak een beroep gedaan op de communicatiepool van AZ. Soms komt het voor dat er een beroep op de pool wordt gedaan als er specifieke kennis op een bepaald departement ontbreekt. Dit komt echter niet vaak voor omdat de departementen vaak zelf de kennis in huis hebben (manager communicatiepool AZ, mei 2010).

Binnen de pool wordt er veel gedaan aan kennisdeling. Adviseurs met veel kennis en ervaring delen dit met andere adviseurs. Hierdoor wordt geprobeerd om de aanwezige kennis en ervaring binnen de pool te behouden waardoor de deskundigheid gewaarborgd blijft op het moment dat de pool gaat veranderingen van samenstelling. Er wordt ook veel aan kennisuitwisseling gedaan op de departementen om zo de kennis van de communicatieadviseurs te verspreiden binnen de rijksoverheid en er voor te zorgen dat de kennis behouden blijft op het moment dat de samenstelling van de pool wijzigt (manager communicatiepool AZ, mei 2010).

IMV

Vooraf op het gebied van bedrijfsvoering worden er door IMV steeds meer opdrachten bij andere departementen gedaan. Project en interim-managementopdrachten vormen het grootste deel van de werkzaamheden van de managers bij IMV. Vaak worden deze opdrachten gedaan door een manager tijdelijk ergens anders te detacheren. Daarnaast wordt er ook op een indirecte manier gewerkt door bijvoorbeeld coachgesprekken, schaduwgesprekken of het begeleiden van een team. Dit zijn vaak langdurige trajecten. Alle opdrachten van IMV zijn tijdelijk. Er kan om verschillende redenen een beroep gedaan worden op IMV. Bijvoorbeeld bij zwangerschapsverlof, behoefte aan extra expertise of behoefte aan een andere focus. De meeste managers bij IMV zijn meer op het procesgericht dan op de inhoud. Andere pools zijn meer gericht op inhoudelijke deskundigen. De meeste managers bij IMV doen verschillende opdrachten tegelijkertijd. Soms komt het voor dat een manager met één opdracht bezig is (manager IMV, mei 2010).

Het komt niet vaak voor dat managers bij IMV zonder opdrachten komen te zitten. Op het moment dat een medewerker geen opdracht heeft wordt de medewerker gestimuleerd om aan zijn of haar eigen ontwikkeling te werken en tijd te nemen voor reflectie om zo weer klaar te zijn voor de volgende opdracht. Reflectie is belangrijk op het moment dat medewerkers in korte tijd verschillende opdrachten moeten uitvoeren. Nadat een opdracht is afgerond wordt geëvalueerd wat wel en niet goed ging. Deze kennis kan worden meegenomen bij een nieuwe opdracht (manager IMV, mei 2010).

IMV zet zich ook in voor de professionalisering van project en programmamanagement binnen de rijksdienst. Hiervoor is een vakgroep opgericht. IMV heeft een aantal methoden ontwikkeld die zij probeert mee te nemen op het moment dat er ergens een opdracht moet worden uitgevoerd. Op deze wijze probeert IMV haar gedachtegoed te verspreiden binnen de rijksdienst. IMV probeert dit zoveel te doen bij het uitvoeren van opdrachten. Ze kiest er niet voor om heel bewust een voortrekkersrol te vervullen binnen de rijksdienst (manager IMV, mei 2010).

"We willen dat onze managers niet alleen bezig zijn met het binnen halen van opdrachten en vervolgens buiten de deur werkzaam zijn. Het is ook belangrijk dat zij een bijdrage leveren binnen het ministerie" (manager IMV, mei 2010).

Contributie, commitment, en competentie zijn daarom de drie termen waarmee gewerkt wordt binnen IMV. Bij contributie wordt er gekeken welke opdrachten er door een manager zijn uitgevoerd en hoe deze zijn uitgevoerd. Dit zijn de belangrijkste werkzaamheden voor IMV. Om echter te voorkomen dat er binnen IMV alleen aandacht is voor het binnenhalen en uitvoeren van opdrachten, wordt er ook nog gekeken naar commitment en competentie. Bij commitment wordt er gekeken naar werkzaamheden buiten de opdrachten om. Deze werkzaamheden moeten een bijdrage leveren aan het ministerie of rijksbreed. Bij competentie wordt er gekeken naar de activiteiten die door een manager zijn ondernomen op het gebied van eigen ontwikkeling. Bij het beoordelen van het functioneren van managers wordt er gekeken over er aan alle drie de deelgebieden aandacht is besteed. Deze drie kernwaarden moeten er dus voor zorgen dat de ambtenaren van IMV gericht zijn op het goed uitvoeren van de opdrachten, op zelfontwikkeling en op de context waarbinnen zij werkzaam zijn (binnen het ministerie of rijksbreed) (manager IMV, mei 2010).

Intermediair Flexchange

Flexchange probeert om kwalitatieve hoge dienstverlening na te streven. Daarin speelt snelheid een belangrijke rol. De standaard is dat er binnen drie dagen nadat er een aanvraag is binnen gekomen gereageerd wordt op deze aanvraag. Door kwaliteit te bieden en door snel te werken hoopt Flexchange steeds aantrekkelijker te worden en haar naamsbekendheid binnen de rijksdienst te vergroten. Voor de werkzaamheden van Flexchange is het belangrijk dat zij naamsbekendheid verkrijgt binnen de rijksdienst (manager Flexchange, mei 2010).

Om binnen de rijksdienst vacatures op te vullen zijn er een aantal mogelijkheden. Allereerst bestaan er, zoals we gezien hebben, een aantal pools waarin medewerkers bij elkaar zijn gebracht op basis van een bepaald vakgebied (bijvoorbeeld projectleiders en communicatieadviseurs). Op het moment dat er een vacature beschikbaar is kunnen deze pools dus bekeken worden. Daarnaast komt het veel voor dat departementen intern vacatures uitzetten om te kijken of er geschikte kandidaten intern aanwezig zijn voor een bepaalde functie. Daarnaast is er ook nog een mobiliteitsbank. Dit is een database waarin ambtenaren hun gegevens kunnen zetten door een profiel aan te maken. Hier kan aangegeven worden

of men wel of niet bereid is om te wisselen van functie. Dit zijn drie manieren die door Flexchange gezien worden als mogelijkheden waarop de interne mobiliteit en daarmee flexibiliteit binnen de rijksdienst tot stand komt (manager Flexchange, mei 2010).

Nu is Flexchange nog vooral bekend als het gaat om externe inhuur. De bedoeling is dat Flexchange ook meer naamsbekendheid gaat verwerven op het gebied van interne mobiliteit. Om dit te realiseren is de pilot *Interne Mobiliteit* gestart. Het doel is een bijdrage leveren aan een efficiënte(re) inzet van flexibele ambtenaren binnen het Rijk. Verder beheert Flexchange inmiddels raamovereenkomsten voor een groot aantal overheidsinstellingen. Daarbij gaat het om algemene en specialistische uitzendmantels. Het doel hiervan is een bijdrage leveren aan het terugdringen van de externe inhuur (manager Flexchange, mei 2010).

Medewerkers

FHIR

Medewerkers zijn gedreven en enthousiast over wat er op de directie gebeurt. Dit komt omdat alle medewerkers betrokken worden bij zoveel mogelijk activiteiten van de directie. Hierbij wordt dus geen onderscheid gemaakt tussen vaste medewerkers en tijdelijke medewerkers. Hierdoor voelen medewerkers zich ook snel thuis op de directie. De ervaring is dat mensen wel bereid zijn om bij FHIR op tijdelijke basis te komen werken. Er zijn geen signalen dat mensen afstand nemen van de inhoud van hun werk omdat ze toch maar tijdelijk op de directie zijn. Er is ook nog niet geprobeerd door medewerkers om projecten voortijdig te verlaten op het moment dat duidelijk werd dat contracten niet meer verlengd zouden worden. Ook heerst er geen angst om van de directie gestuurd te worden ondanks dat veel medewerkers een tijdelijk contract hebben (directeur FHIR, april 2010).

Communicatiepool AZ

De adviseurs in de pool zijn positief. Zij vinden het leuk om deel te nemen in de pool om zo opdrachten binnen de rijksoverheid te kunnen doen. Daarnaast wordt het als een meerwaarde gezien dat zij over een netwerk kunnen beschikken met andere adviseurs. Ook worden de cursussen die binnen de pool worden aangeboden als positief ervaren. De adviseurs vinden het vaak ook niet erg om maar tijdelijk ergens werkzaam te zijn (maximaal één jaar) omdat zij dit gewend zijn als ZZP-ers. Er worden bijeenkomsten georganiseerd voor de adviseurs, deze zijn niet verplicht. Het is dus aan de adviseurs zelf om te bepalen in hoeverre zij betrokken willen blijven de pool. De adviseurs geven aan dat zij behoefte hebben om onderling wel contact te houden om werkervaringen te kunnen uitdelen:

“De bijeenkomsten worden door de adviseurs zelf ingevuld. Daardoor wordt er gesproken over zaken die hen bezighoudt. De meesten vinden het prettig om van elkaar te horen waar ze mee bezig zijn” (manager communicatiepool AZ, mei 2010).

IMV

Oorspronkelijk was het de bedoeling van IMV dat de medewerkers in de pool voor vijf jaar zouden deel uitmaken van de pool en dan weer terugkeren naar de lijnorganisatie waar ze vandaan komen. Later is dat meer losgelaten omdat managers in de pool zich meer gingen zien als interim- en projectmanagers en daarom geen behoefde meer hadden om de pool weer te verlaten (manager IMV, mei 2010).

Veel medewerkers van de pool willen dus bij IMV blijven werken op het moment dat zij éénmaal werkzaam zijn bij IMV. Daarnaast komen er wekelijks aanvragen binnen van mensen die graag bij IMV zouden willen gaan werken:

"Bijna wekelijks komen er bij mij wel mensen binnen gelopen om te vertellen dat ze hier willen werken. Ik moet ze dan teleurstellen want we hebben een vacaturestop" (manager IMV, mei 2010).

Dit komt door het gedachtegoed achter IMV volgens de manager van IMV. Medewerkers willen graag resultaatgerichte en tijdelijke opdrachten doen en tegelijkertijd wel over een bepaalde zekerheid beschikken in de vorm van een thuisbasis waar vanuit opdrachten gedaan kunnen worden. De pools onderscheiden zich hier in. 90 % van de medewerkers vindt de werkwijze van IMV aantrekkelijk. Ook wordt het als positief ervaren dat er binnen IMV veel aandacht is voor de ontwikkeling van de managers werkzaam bij IMV (manager IMV, mei 2010).

Intermediair Flexchange

Als onderdeel van de werkmaatschappij is Flexchange succesvol. Sinds de start is de omzet van Flexchange gestegen. De medewerkers van Flexchange zijn enthousiast en vinden het leuk om bij Flexchange te werken. Dit komt doordat er bij Flexchange ruimte is voor creativiteit en innovatie. Omdat Flexchange nog niet heel lang bestaat zijn veel medewerkers bezig met het creëren van een netwerk binnen de rijkdienst om zo de naamsbekendheid van Flexchange te vergroten waardoor de dienstverlening van Flexchange uitgebreid kan worden naar steeds meer rijkdienstonderdelen (manager Flexchange, mei 2010).

Voor en nadelen

FHIR

Voordeel van een flexibele directie is dat het op- en afschalen gemakkelijker kan. Bij FHIR werken ze alleen met projecten en programma's waardoor het op en afschalen makkelijker is. Als een project of programma is afgelopen gaan de medewerkers weer weg. Een ander voordeel is dat flexibiliteit leidt tot meer creativiteit. Doordat er weinig vaste medewerkers zijn moet er telkens weer ergens anders medewerkers van vandaan worden gehaald. Hier moeten de managers creatief mee omgaan. Daarnaast zorgt het er ook voor dat er beter wordt nagedacht over de wijze waarop (financiële) middelen worden ingezet. Zoals gezegd beschikt FHIR over een groot netwerk van (ex)medewerkers. Dit levert veel input op waar de directie gebruik van kan maken (directeur FHIR, april 2010).

Nadelen van een meer flexibele directie zijn de extra personeelszaken. Enkele aspecten van de extra personeelszaken zijn:

- Steeds weer nieuwe mensen in huis halen
- Aflopende contracten wel of niet verlengen
- Groter verloop
- Hogere administratieve lasten
- P-direkt niet goed op ingericht

Een ander nadeel kan zijn dat ministeries alleen hun mensen afstaan die zij zelf minder goed kunnen gebruiken. Hierdoor kan het moeilijker worden om de benodigde expertise in huis te halen (directeur FHIR, april 2010).

Het overzicht van de kosten die door FHIR gemaakt worden ten opzichte van andere niet flexibele directies ontbreekt. Het is mogelijk dat er meer kosten gemaakt worden vanwege de hogere mate van flexibiliteit maar dit is niet met zekerheid te zeggen. Wat betreft FHIR wegen de kosten niet op tegen de extra voordelen die deze inrichting met zich meebrengt.

Communicatiepool AZ

De pool is een gecentraliseerde vorm van externe inhuur van communicatieadviseurs. De term externe inhuur ligt op dit moment gevoelig bij de departementen. Externe inhuur is niet meer gewenst en moet daarom zoveel mogelijk worden teruggedrongen. Deze eis is echter niet altijd realistisch op het moment dat directies veel taken moeten verrichten maar tegelijkertijd, vanwege de taakstellingen, zijn gekrompen. De verwachting is daarom dat er altijd behoefte zal blijven aan externe inhuur (manager communicatiepool AZ, mei 2010).

Door pools te creëren met vooraf geselecteerde adviseurs wordt het zicht behouden op wie er allemaal worden ingehuurd. Daarnaast is er sprake van kostenbesparing omdat er niet steeds een aanbestedingsprocedure doorlopen hoeft te worden. De snelheid waarmee aan een vraag kan worden voldoen is ook aantrekkelijk.

IMV

De urgentie om flexibel te zijn en externe inhuur terug te dringen wordt nu weer steeds groter, dit is gunstig voor IMV. Op het moment dat de externe inhuur teruggedrongen moet worden, wordt er automatisch meer naar binnen gekeken. IMV wordt dan gezien als een flexibel onderdeel, zo flexibel dat IMV soms gezien wordt als een onderdeel dat afgestoten kan worden. Dit is terug te zien bij meerdere pools binnen de rijksdienst. Op het moment dat je flexibel bent ben je ook heel kwetsbaar omdat je zo transparant bent in wat je doet (manager IMV, mei 2010).

Intermediair Flexchange

Nog niet alle departementen maken gebruik van de diensten die flexchange aanbiedt. Dit komt omdat de departementen niet verplicht zijn om flexchange in te schakelen bij inkoop. Veel departementen hebben nog hun eigen inkoopcentrum of P&O afdeling die zorg draagt voor de inkoop. Daarom wordt er op dit moment nog in beperkte mate gebruik gemaakt van flexchange. BZK doet bijvoorbeeld ook nog haar eigen inkoop. In de toekomst is het de bedoeling dat steeds meer rijksdienstsonderdelen zich gaan aansluiten bij Flexchange zodat de vraag naar de diensten aangeboden door Flexchange stijgt. Bij veel ministeries en managers binnen de rijksdienst gaat het om fte's. Verschuivingen waardoor ministeries en managers de beschikking krijgen over minder fte's liggen gevoelig. Daarom wordt er creatief omgegaan met aan het inhuren en aantrekken van (tijdelijke) medewerkers. Met de taakstellingen zullen departementen nog meer naar fte's gaan kijken. Er moeten dan manieren worden gezocht om aan de taakstelling te kunnen voldoen en tegelijkertijd zo min mogelijk fte's te verliezen. Dit is iets waar Flexchange tegen aan loopt bij hun dienstverlening:

"Externe inhuur ligt momenteel gevoelig. Directies zijn daarom nu heel erg bezig met hun formatie. Dit maakt het opvullen van vacatures voor ons lastiger maar het biedt ook kansen"
(manager Flexchange, mei 2010).

Om bovenstaande te verduidelijken en samen te vatten, worden de beschreven organisaties in onderstaand schema op een aantal thema's met elkaar vergeleken.

	Communicatiepool AZ	IMV	FHIR	Flexchange
Type organisatie	Medewerkerpool	Medewerkerpool	Directie	Intermediair
Reden van ontstaan	Behoeftte aan een pool van snel inzetbare communicatieadviseurs	Terugdringen externe inhuur en meer flexibiliteit	Behoeftte aan rijksbrede visie op inkoop	Behoeftte aan sneller opvullen vacatures
Inrichting	30 adviseurs, beschikkend over dezelfde basisvaardigheden, één poolmanager	Interim-managers met verschillende achtergronden, ondersteund door vast management	50-55 medewerkers, 18 vaste medewerkers, overige tijdelijk	Aantal accountmanagers ondersteunt door een backoffice
werkzaamheden	Communicatieadvies en persvoorlichting	Managementopdrachten, procesbegeleiding, coaching	Rijksbrede inkoop en huisvesting	Opvullen van vacatures voor tijdelijke functies
werkwijze	Tijdelijke opdrachten van max. 1 jaar door detachering,	Tijdelijke opdrachten, max. 2 jaar	Projectmatig, projecten duren 2 jaar	Door mobiliteitsbank ambtenaren koppelen aan vacatures

Vergelijkend caseonderzoek

Positie binnen de rijksdienst

FHIR

Het model van FHIR zou breder kunnen worden toegepast binnen de rijksdienst maar dit is wel sterk context afhankelijk. Het model lijkt zich namelijk het beste te lenen voor interdepartementale projecten. Voor beleidskernen lijkt het moeilijker toepasbaar. Een voordeel van het model voor de gehele rijksdienst is het gemakkelijk creëren van draagvlak omdat er vanuit allerlei kanten mensen betrokken kunnen worden. Je kunt daardoor gemakkelijk bij meerdere departementen voeten in de aarde krijgen (directeur FHIR, april 2010).

Communicatiepool AZ

De communicatiepool doet zelf weinig aan het verwerven van naamsbekendheid binnen de rijksdienst. Inmiddels is het wel zo dat alle directies communicatie bekend zijn met de pool waardoor de aanvoer van nieuwe opdrachten redelijk gegarandeerd is. Daarnaast staat de pool goed bekend vanwege de kwaliteit van de communicatieadviseurs. Directies communicaties zien adviseurs afkomstig uit de pool als garantie voor goed werk. De pool werkt dus rijksbreed maar ziet geen belangrijke rol weggelegd bij de verdere flexibilisering van de rijksdienst (manager communicatiepool AZ, mei 2010).

IMV

De laatste jaren wordt er door IMV steeds meer samenwerking gezocht met andere pools binnen de rijksdienst. Voorwaarde hiervan is wel dat er genoeg mensen binnen de pool beschikbaar zijn voor interne opdrachten. Een voordeel van samenwerking tussen de verschillende pools is dat er gemakkelijker kandidaten gezocht kunnen worden voor een bepaalde opdracht als er binnen IMV geen geschikte kandidaten aanwezig zijn. Eén van de voorwaarden voor de samenwerking tussen de verschillende pools is dat de managers die beschikbaar worden gesteld aan bepaalde criteria moeten voldoen. Dit om te waarborgen dat er door andere pools ook managers worden afgestaan met vergelijkbare kwaliteit. Het voordeel van deze uitwisseling is dat er een betere match plaatsvindt tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer omdat er gekozen kan worden uit een groter aantal interim management (manager IMV, mei 2010).

Intermediair Flexchange

De manager van Flexchange zegt het volgende over de toekomst van intermediair binnen de rijksdienst:

"Als Flexchange in de toekomst wil blijven groeien, is het belangrijk dat steeds meer ministeries ons weten te vinden en gebruik gaan maken van onze diensten" (manager Flexchange, mei 2010).

Omdat Flexchange afhankelijk is van opdrachtgevers binnen de rijksdienst, is naamsbekendheid dus essentieel. Steeds meer organisaties weten Flexchange te vinden maar er zijn ook nog organisaties die zelf hun inhuur regelen en daarvoor Flexchange (nog) niet nodig denken te hebben. Daarnaast staat,

zoals gezegd, Flexchange bekend om externe inhuur. Het starten van de pilot *Interne Mobiliteit* moet er dan ook aan bijdragen dat Flexchange binnen de rijksdienst ook bekend wordt als een organisatie voor interne inhuur (manager Flexchange, mei 2010).

Mogelijkheden in de toekomst

FHIR

FHIR is op dit moment bezig met duurzaam inkopen. Het streven is om in 2010 100% duurzaam in te kopen voor de gehele rijksdienst. Op het gebied van flexibilisering kan FHIR in de toekomst een voorbeeld zijn voor meerdere directies binnen de rijksdienst. Hier is nu echter nog weinig aandacht voor omdat de werkzaamheden van FHIR momenteel interessanter gevonden wordt dan de wijze waarop de directie is ingericht (directeur FHIR, april 2010).

Communicatiepool AZ

De ervaringen met de pool zijn positief. Door alle directies communicatie is geadviseerd om de pool, in zijn huidige vorm, voort te zetten voor onbepaalde tijd. Daarnaast is aangegeven dat er behoefte is aan een uitbreiding van de pool met tien woordvoerders. Het functioneren van de pool wordt elk jaar geëvalueerd om te kijken of deze nog aansluit bij de behoeften. Het kan zijn dat de pool in de toekomst nog verder gaat uitbreiden of juist krimpen of dat de samenstelling wordt gewijzigd. Het idee van de communicatiepool is een concept wat breder ingezet zou kunnen gaan worden binnen de rijksoverheid. Op het moment dat blijkt dat externe inhuur nodig blijft, is een dergelijke pool een goede oplossing. Dit is echter wel afhankelijk van de inhoud van het werk. In de communicatie en ICT branche zijn veel ZZP-ers waardoor het gemakkelijker is om dergelijke pools in te richten. Voor beleidsdirecties is het bijvoorbeeld lastiger om een pool in te richten met ZZP-ers. Hier zou naar andere mogelijkheden moeten worden gekeken (manager communicatiepool AZ, mei 2010).

IMV

Met de andere pools is besloten om (voorlopig) aangesloten te blijven bij de departementale structuur en niet over te gaan tot de ontwikkeling van één rijksbrede pool die onder BZK zou komen te hangen. Hiervoor is gekozen om te kunnen waarborgen dat de kennis dicht bij de departementen blijft. Wel wordt er gekeken naar de mogelijkheden voor het ontwikkelen van een platform voor alle pools. Hier worden wel rijksbrede voorwaarden gecreëerd zoals: gezamenlijke assessments, gezamenlijke werving en selectiemethoden, gezamenlijke basiscompetenties en gezamenlijke verrekenmethoden. Ook wordt er gekeken naar mogelijkheden hoe IMV nog meer ten dienste van het Rijk kan gaan functioneren de komende jaren. Hiervoor is echter toestemming nodig van een individuele secretaris-generaal (manager IMV, mei 2010).

Intermediair Flexchange

De mogelijkheden die er op dit moment zijn voor interne mobiliteit moeten worden uitgebreid naar een flexibele pool waar uiteindelijk alle ambtenaren in plaats nemen. Ministeries beschikken dan niet meer over vaste formatieplaatsen. Hierdoor is het gemakkelijker om te schuiven met ambtenaren waardoor de externe inhuur kan worden teruggedrongen. Het terug dringen van de externe inhuur levert vervolgens weer een kostenbesparing op (manager Flexchange, mei 2010).

Voor de werkwijze van Flexchange zou het gunstig zijn als meer ambtenaren zouden aangeven dat zij mobiel zijn. Dit houdt in dat deze ambtenaren bereid zijn om de zoveel jaren te wisselen van functie. Een voorbeeld hiervan is de Algemene Bestuursdienst Interim(ABD). De medewerkers die hierbij zijn aangesloten zijn permanent mobiel. Het probleem hier voor alsnog dat alle ministeries te maken hebben met een vast aantal formatieplaatsen. Hierdoor is het tot last van een ministerie op het moment dat een medewerker (tijdelijk) wisselt van functie of departement. Een oplossing hiervoor zou zijn dat elk departement een aantal fte's over zou overhevelen naar een pool met mobiele medewerkers. Deze medewerkers kunnen vervolgens worden ingehuurd door departementen. De departementen betalen dan voor alle medewerkers die zij 'afnemen' van een dergelijke pool (manager Flexchange, mei 2010).

Initiatieven voor meer flexibiliteit

De poolcirkel

Het IMV en de communicatiepool van AZ maken samen ook nog deel uit van de poolcirkel. De poolcirkel is een initiatief op het gebied van flexibilisering welke op dit moment binnen de rijkdienst veel aandacht krijgt. Binnen de poolcirkel zijn negen pools samengebracht om samenwerking en uitwisseling te bevorderen. Het idee voor de poolcirkel is ontstaan, 2 jaar geleden op een gezamenlijke dag voor alle, toen bestaande, pools. Tijdens die dag werd er geconstateerd dat er meer behoefte was aan samenwerking tussen de diverse pools. Daarom is toen een samenwerkingsverband gestart tussen alle pools binnen de rijkdienst met medewerkers die flexibel inzetbaar zijn. Deze pools houden zich bezig met project- en programmamanagement, interim-lijnmanagement, veranderingsmanagement en organisatieadvies. De pools verschillen in grootte, specialisatie en schaalniveau maar leveren allemaal flexibele capaciteit voor tijdelijke opdrachten. Deze opdrachten kunnen onderling uitgewisseld worden net als de ambtenaren binnen de pools. Over deze uitwisseling zegt een manager van de poolcirkel het volgende:

"Over het uitwisselen van medewerkers hebben we duidelijke afspraken gemaakt om te voorkomen dat managers alleen maar hun 'slechte' medewerkers uitwisselen" (manager poolcirkel, juni 2010)

Op het moment dat er ambtenaren uitgewisseld worden, komt het voor dat leidinggevenden medewerkers uitwisselen waar zij niet tevreden over zijn. Binnen de poolcirkel wil men dit voorkomen en daarom zijn er afspraken gemaakt over de uitwisseling. Iedere manager is er voor verantwoordelijk dat er alleen kwalitatief goede medewerkers worden uitgewisseld. Naast uitwisseling van

medewerkers, is er binnen de poolcirkel ook veel aandacht voor kennisuitwisseling zodat de departementen van elkaar kunnen leren.

De pools binnen de rijksdienst hebben allemaal verschillende businessmodellen. Sommige pools hebben maar 2 fte, de rest wordt opgevuld met ZZP-ers. Sommige pools hebben wel formatie maar geen financiën. Sommige pools leggen de nadruk op de beleidskant. Andere pools leveren weer geen beleidsmedewerkers. Daarnaast is de ene pool meer rijksbreed gericht dan de andere pool. Dit heeft vooral te maken met de inhoud van de opdrachten die uitgevoerd worden door de pools. Hier in zitten dus verschillen. Dit komt doordat de pools allemaal zelfstandig binnen de departementen zijn opgericht. Deze diversiteit onder de pools wordt als positief ervaren. Doordat de pools divers zijn kunnen zij elkaar versterken. In de toekomst is het van belang om deze diversiteit te behouden en tegelijkertijd er voor te zorgen dat de verbindingen tussen de pools verbeterd worden (manager poolcirkel, juni 2010)

Door interdepartementaal te flexibiliseren hoopt de poolcirkel een bijdrage te kunnen leveren aan een kleinere en betere overheid voor de toekomst. Daarom ziet de poolcirkel zichzelf niet alleen als instrument voor flexibilisering binnen de rijksdienst maar ook als aanjager en ambassadeur van flexibilisering binnen de rijksdienst. Op deze wijze probeert de poolcirkel om andere rijksonderdelen bewust te maken op hun rijksbrede verantwoordelijkheid als het gaat om een kleinere en betere rijksdienst in de toekomst. Nu komt het nog te vaak voor dat rijksonderdelen alleen bezig zijn met de eigen thema's en onvoldoende rijksbreed kijken. De pools proberen dicht bij de opdrachtgevers te blijven staan door allemaal hun eigen loket te houden. Achter deze loketten wordt er wel samengewerkt en naar verbindingen gezocht. Het zoeken naar verbindingen staat centraal maar dit moet niet ten koste gaan van de diversiteit. De poolcirkel ziet de onderlinge verschillen juist als kracht en wil daarom dat de pools zelfstandig blijven functioneren en hun eigen identiteit blijven behouden (manager poolcirkel, juni 2010).

Bovenstaande voorbeelden zijn onderdelen van de rijksdienst die momenteel een bijdrage proberen te leveren aan de flexibilisering van de rijksdienst. In het (recente) verleden zijn er al veel initiatieven gestart op het gebied van flexibilisering die vervolgens ook weer zijn gestopt. Enkele van deze initiatieven zullen nu nog beschreven worden voordat ik overga tot de analyse van de eerder beschreven voorbeelden.

Het PFALPR

Om het vierde thema, flexibilisering van de rijksdienst, te verwezenlijken is ongeveer een jaar geleden het Programma Flexibilisering en Administratieve Lastenverlichting Personeel Rijk (PFALPR) opgesteld. Het PFALPR was ingesteld om een overzicht te krijgen van de nu al lopende flexibiliseringprojecten binnen de rijksdienst en er voor te zorgen dat deze in overeenstemming zijn met de strategische doelen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009a: 2). Het doel van PFALPR was

het vergroten van de flexibiliteit en wendbaarheid van de organisatie-inrichting en de personele inzet. Dit moest gerealiseerd worden door administratieve lastenverlichting en flexibilisering van de organisatie (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009a: 2). Vermindering van de administratieve lasten en flexibilisering kan worden toegepast op tal van terreinen binnen de rijksdienst. Daarom was het PFALPR opgedeeld in acht projecten, daarnaast zijn er nog vijf aanpalende projecten die niet rechtstreeks onder het PFALPR vallen. Al deze projecten hadden andere invalshoeken en moesten andere resultaten opleveren, maar er waren ook duidelijke raakvlakken en onderlinge verbindingen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009a: 16).

De doelstelling van het PFALPR was dus het flexibeler en wendbaarder maken van de rijksdienst. Dit moest bereikt worden door flexibilisering van de organisatie en administratieve lastenverlichting (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009a: 2). Dit klinkt als een goede en wenselijke doelstelling. In de praktijk bleek echter dat het PFALPR tegen allerlei zaken aanliep waardoor de uitvoering van het programma werd belemmerd en de beoogde resultaten niet volledig behaald werden. Zoals een betrokken ambtenaar het verwoordde:

"Sommige mensen laten ze in totale verwarring als een project wordt gestopt. Soms wordt een crisis gebruikt om een verandering tot stand te brengen, als ze daar nu mee bezig zouden zijn, zou dat briljant zijn" (projectleider PFALPR, juni 2010).

De crisis, zoals deze ambtenaar het noemt, was niet bedoeld om een verandering tot stand te brengen. Maar was het gevolg van een aantal oorzaken waar ik later nog op terug zal komen. Dit citaat maakt duidelijk dat de uitvoering van het programma niet goed verliep. Uiteindelijk werd het programma stop gezet en hadden de projectleiders geen projecten meer. In het kader van het stop zetten van het PFALPR zegt een andere projectleider:

"Het gaat erom of bepaalde mensen wel of niet iets willen, niet zozeer om de inhoud"
(projectleider PFALPR, juni 2010).

Met bepaalde mensen wordt hier de leidinggeevenden van de programmamanager bedoeld. Inhoudelijk kan een programma dus nog zo goed zijn, als het draagvlak ontbreekt is de kans van slagen klein. Een andere projectleider betrokken bij het programma stelde achteraf vragen bij de relevantie van het programma:

"Je kunt wel een snelweg gaan aanleggen, maar als vervolgens niemand daar overheen rijdt heeft het nog weinig zin" (projectleider PFALPR, juni 2010).

Met de snelweg wordt hier het PFALPR bedoeld. Volgens deze projectleider was het niet duidelijk waarvoor het programma was gestart, het programma zou van weinig toegevoegde waarde zijn omdat niemand er gebruik van zou gaan maken.

Flexibilisering bij OCW

Naar aanleiding van het programma Andere Overheid uit 2003, moesten alle ministeries een takenanalyse uitvoeren. Uit deze analyse ontstond een beeld van de wijze waarop de ministeries hun taken uitvoerden. Uit deze analyse kwam naar voren dat het ministerie van Onderwijs Cultuur en

Wetenschap (OCW) als ministerie zijnde nogal in zichzelf gekeerde inflexibele organisatie was (Ministerie van OCW 2008:4). Deze conclusie was de reden voor het starten van een grootschalig flexibiliseringprogramma binnen OCW.

Als eerste stap binnen de flexibilisering van OCW werd een convenant getekend door de secretaris generaal (sg), de vakbonden en de ondernemingsraad. In dat convenant stonden de randvoorwaarden voor de flexibilisering. Er stond onder andere een garantie in dat OCW een medewerker zou helpen zoeken naar een nieuwe baan mocht, als gevolg van de flexibilisering, onverwacht een functie zou komen te vervallen.

De tweede stap in de flexibilisering van het ministerie was het plaatsen van alle OCW-ambtenaren onder de OCW-formatie. In de oude situatie was het zo dat elke ambtenaar binnen het ministerie in dienst was van een bepaalde afdeling of directie. In de nieuwe situatie zouden ambtenaren niet langer in dienst zijn van een afdeling of directie maar van OCW. Dit zou voordelen moeten opleveren voor zowel de organisatie als de medewerker. Het stelt de organisatie in staat om snel themadirecties en projectorganisaties in te richten en het biedt medewerkers meer mogelijkheden om hun loopbaan vorm te geven (Ministerie van OCW 2008:8).

Een volgende stap was het instellen van functiegroepen. Hierin komen ambtenaren met soortgelijke functies. Hierdoor kan er een strategisch personeelsbeleid ontwikkeld worden. Vanuit deze functiegroepen was het de bedoeling dat ambtenaren gematcht zouden worden aan beschikbare functies en werkplekken. Hiervoor werd een onafhankelijk matchbureau opgericht. Hier konden leidinggevende beschikbare functies opgeven die vervolgens zouden worden uitgezet binnen de gehele directie (Ministerie van OCW 2008:8).

Met dit programma stond OCW in de belangstelling van andere departementen die benieuwd waren naar de uitkomsten van de flexibilisering. OCW zou als voorbeeld kunnen dienen zodat andere departementen konden leren van de gemaakte fouten en vervolgens ook slagen konden maken in de flexibilisering. Het programma zoals hierboven beschreven is uiteindelijk maar voor een klein gedeelte uitgevoerd. Dit kwam doordat de ambtelijke top andere prioriteiten ging stellen:

"We waren klaar voor de implementatie toen de boel werd afgeblazen. De SG vond de veranderingen te groot en gaf prioriteit aan andere projecten" (projectleider OCW, juni 2010).

De voorbereidingen waren gedaan en het programma was klaar om geïmplementeerd te worden, toen het dus werd stop gezet door de ambtelijke top van OCW. OCW werkt op dit moment nog binnen de oude structuur.

Een aantal verschillende organisaties binnen de rijksdienst zijn beschreven samen met een aantal initiatieven op het gebied van flexibilisering. Nu zal het vergelijkend caseonderzoek worden geanalyseerd door gebruik te maken van de eerder beschreven literatuur.

Bevindingen uit caseonderzoek

Nu de casus is beschreven zal deze in dit hoofdstuk geanalyseerd worden. Hierdoor wordt duidelijk wat de casus betekent in het licht van de theorie en vraagstelling van dit onderzoek. In de conclusie zal vervolgens aan de hand van deze bevindingen de onderzoeksvragen worden beantwoord.

Vormen van flexibiliteit binnen de rijksdienst

In het theoretisch kader zijn een aantal vormen van flexibiliteit beschreven. Vervolgens zijn in het vergelijkend caseonderzoek een aantal organisaties beschreven die een rol spelen bij de flexibilisering binnen de rijksdienst. De meeste voorbeelden van flexibilisering binnen de rijksdienst zijn momenteel te vinden in de bedrijfsvoering. Hier wordt nagedacht over hoe de rijksdienst kleiner en tegelijkertijd beter en wendbaarder kan worden in de toekomst. De beleidskernen binnen de departementen zijn niet aan de orde gekomen. De reden hiervoor is dat er binnen deze beleidskernen nog geen sprake is van flexibilisering. Kijkend naar de door Jonker genoemde vormen van flexibiliteit, zijn er in de beschreven voorbeelden een aantal vormen te onderscheiden.

Bij numerieke flexibiliteit gaat het erom of een organisatie in staat is om te fluctueren in aantal medewerkers en arbeidsuren (Jonker e.a., 1998:43). Dit sluit het beste aan bij de communicatiepool van AZ, bij FHIR, Flexchange en de poolcirkel. De communicatiepool voorziet in numerieke flexibiliteit doordat (voornamelijk) directies communicatie een beroep kunnen doen op de pool als er sprake is van een tekort aan ambtenaren. Bij de directie FHIR is er ook sprake van numerieke flexibiliteit doordat de directie in staat is om op en af te schalen omdat er voornamelijk op projectmatige basis wordt gewerkt. Deze vorm van flexibiliteit is ook terug te zien bij de werkzaamheden van Flexchange. Door ambtenaren te koppelen aan vacatures wordt voorzien in (tijdelijke) uitbreiding van het aantal medewerkers en arbeidsuren. De poolcirkel probeert de numerieke flexibiliteit binnen de rijksdienst te vergroten door de nu bestaande pools te laten samenwerken. Hierdoor is het voor departementen gemakkelijker om vacatures op te vullen. Numerieke flexibiliteit is dus terug te zien binnen de casus. Voor een flexibele rijksdienst in de toekomst zal numerieke flexibiliteit ook belangrijk zijn. Om dit te realiseren zullen er een aantal administratieve belemmeringen moeten worden weggenomen. Dit was, zoals duidelijk is geworden, één van de redenen waarom het PFALPR is gestart. Doordat dit programma niet is voltooid zijn de administratieve belemmeringen die meer numerieke flexibiliteit mogelijk maken nog niet weggenomen.

Functionele flexibiliteit heeft betrekking op de inzetbaarheid van het personeel. Zijn medewerkers breed inzetbaar voor meerdere functies en taken of zijn ze maar inzetbaar voor één functie of taak (Jonker e.a., 1998:42)? De functionele flexibiliteit wordt door IMV, de communicatiepool en de poolcirkel gewaarborgd door alleen medewerkers in de pool toe te laten met ervaring binnen de overheid. Hierdoor is iedereen op de hoogte van de werkwijze binnen de overheid waardoor alle

medewerkers in de pools breed inzetbaar zijn. Daarnaast zijn er enkele verplichte cursussen om te garanderen dat iedereen over dezelfde basisvaardigheden beschikt waardoor de functionele flexibiliteit ook wordt vergroot.

De mate van contractuele flexibiliteit binnen organisaties hangt af van de ruimte die medewerkers in hun arbeidscontracten geboden worden voor variabele inzetbaarheid (Jonker e.a., 1998:45). Contractuele flexibiliteit is vooral terug te zien bij de communicatiepool en bij FHIR. Binnen de communicatiepool werken ZZP-ers die daardoor maar in beperkte mate verbonden zijn aan de rijksdienst waardoor zij de vrijheid hebben om opdrachten wel of niet te accepteren. Dit maakt ze dus flexibel. Doordat FHIR veel flexibele krachten heeft zijn er ook veel verschillende contracten. Deze contracten stellen medewerkers in staat om (tijdelijk) bij FHIR te gaan werken. Er zijn ook plannen voor rijksbrede contractuele flexibiliteit waarbij alle ambtenaren in dienst komen van het Rijk en daarmee niet langer in dienst zijn van één bepaald ministerie, maar zover is het nog niet.

De mentale flexibiliteit wordt bepaald door de zelfstandigheid en kerncompetenties van medewerkers binnen organisaties (Jonker e.a., 1998:46). Mentale flexibiliteit is bij alle genoemde voorbeelden terug te zien. De mensen die werkzaam zijn bij deze organisaties zijn enthousiast en zien de voordelen van flexibilisering. Dit sluit aan bij één van de door Jonker genoemde voordelen van toenemende flexibiliteit, namelijk dat het voor medewerkers aantrekkelijker wordt om voor een organisatie te werken (Jonker e.a., 1998:48). Het lijkt erop dat medewerkers in de pools bewust kiezen voor een plaats in de pools vanwege de afwisseling en de tijdelijkheid van de opdrachten. Aan de uitbreiding en omzetting van Flexchange is ook te zien dat zij steeds meer opdrachten krijgen. De vraag naar tijdelijk inzetbare ambtenaren neemt dus toe. Het is echter niet duidelijk in hoeverre deze mentale flexibiliteit geldt voor de gehele rijksdienst. Het is goed mogelijk dat er binnen bepaalde organisaties de mentale flexibiliteit veel lager is dan binnen de beschreven voorbeelden.

Het PFALPR had als doelstelling om de flexibiliteit en wendbaarheid van de organisatie-inrichting en personele inzet te vergroten (ministerie van BZK DGOBR 2009:2). Enerzijds door administratieve lastenverlichting en anderzijds door flexibilisering van de organisatiestructuur. Het was dus de bedoeling om de operationele flexibiliteit van de rijksdienst te vergroten. Het vergroten van de functionele, numerieke en contractuele flexibiliteit was het doel van de administratieve lastenverlichting.

In het beschreven flexibiliseringprogramma van OCW komen bijna alle vormen van flexibiliteit voor. Het uiteindelijke doel van het programma was organisatorische flexibiliteit. Hiervoor moet sprake zijn van numerieke flexibiliteit door het snel kunnen inrichten van directies en projectteams, functionele en contractuele flexibiliteit door alle ambtenaren onder de OCW-formatie te plaatsen, technologische flexibiliteit door de ICT-voorzieningen aan te passen en mentale flexibiliteit door alle ambtenaren

bewust te maken van de noodzaak. Zo zou er dus een ministerie met een hoge mate van flexibiliteit ontstaan dat in staat was om snel en adequaat te reageren op maatschappelijke ontwikkelingen.

In onderstaand schema wordt kort samengevat wat de, eerder beschreven, werkzaamheden zijn van de verschillende organisaties en welke vormen van flexibiliteit hier terug te zien zijn:

	Werkzaamheden/ doelstellingen	Type Flexibiliteit
FHIR	Rijksbrede inkoop en huisvesting	numerieke flexibiliteit, contractuele flexibiliteit, mentale flexibiliteit
IVM	Managementopdrachten, procesbegeleiding, coaching	functionele flexibiliteit, mentale flexibiliteit
Communicatiepool AZ	Communicatieadvies en persvoorlichting	numerieke flexibiliteit, functionele flexibiliteit, contractuele flexibiliteit, mentale flexibiliteit
Flexchange	Opvullen van vacatures voor tijdelijke functies	numerieke flexibiliteit, mentale flexibiliteit
Poolcirkel	Verbinding leggen tussen de medewerkerpools	numerieke flexibiliteit, functionele flexibiliteit, mentale flexibiliteit
Het PFALPR	Vergroten flexibiliteit rijksdienst	organisatorische flexibiliteit, numerieke flexibiliteit, contractuele flexibiliteit, functionele flexibiliteit
OCW programma	Van OCW een flexibel en wendbaar ministerie maken	organisatorische flexibiliteit, numerieke flexibiliteit, contractuele flexibiliteit, functionele flexibiliteit, technologische, mentale flexibiliteit

Aanwezige vormen van flexibiliteit binnen caseonderzoek

In het theoretisch kader zijn de verschillende vormen van flexibiliteit beschreven. Hier werd duidelijk dat een organisatie die beschikt over organisatorische flexibiliteit, in staat is om snel en adequaat te reageren op veranderingen (Jonker e.a., 1998:47). Binnen de rijksdienst wordt dus gestreefd naar organisatorische flexibiliteit. De meeste organisaties en initiatieven uit dit onderzoek richten zich hier echter niet op. De vormen van flexibiliteit die binnen het vergelijkend caseonderzoek terug te zien zijn, kunnen echter wel gezien worden als randvoorwaarden voor organisatorische flexibiliteit. Door contractuele flexibiliteit kunnen ambtenaren overal binnen de rijksdienst worden ingezet. Numerieke flexibiliteit betekent dat er geschoven kan worden met ambtenaren en functionele flexibiliteit maakt ambtenaren breed inzetbaar (Jonker e.a., 1998:47). Dit is dus noodzakelijk voor het organiseren rondom problemen en voor een wendbare rijksdienst. Door de onderzochte organisaties zijn hier al goede stappen in gezet. Maar het bewerkstelligen van organisatorische flexibiliteit binnen de

rijksdienst is niet eenvoudig. Dit blijkt uit de voorbeelden van het OCW programma en het PFALPR. Beide programma's waren gericht op organisatorische flexibiliteit maar beide programma's zijn stopgezet zonder dat dit was bereikt. Door in de toekomst administratieve belemmeringen weg te nemen kan de contractuele flexibiliteit worden vergroot. Hierdoor zal ook de numerieke flexibiliteit nog verder toenemen. En pas dan kan er worden nagedacht over organisatorische flexibiliteit. In het theoretisch kader was er aandacht voor het vernieuwen van ambtelijke diensten in andere landen. Hier werd duidelijk dat vernieuwingen binnen ambtelijke diensten ook gepaard moeten gaan met een cultuurverandering en een nieuwe manier van denken. In dit kader is het positief dat er bij de onderzochte organisaties sprake is van mentale flexibiliteit. Betrokken ambtenaren die enthousiast zijn over het vernieuwen en flexibiliseren van de rijksdienst (Christensen, Laegreid, 2007:1062).

De vormen van flexibiliteit werden in het theoretisch kader gekoppeld aan voor en nadelen, nu zal gekeken worden in hoeverre deze voor en nadelen terug komen in het vergelijkend caseonderzoek.

Voor- en nadelen van flexibiliteit binnen de rijksdienst

Welke voor en nadelen van flexibiliteit zijn terug te zien in het caseonderzoek en hoe wordt hier mee omgegaan? Dit wordt nu verder toegelicht.

Als gevolg van numerieke flexibiliteit zijn organisaties beter bestand tegen veranderingen vanuit de omgeving omdat het schuiven met medewerkers makkelijker is. Zo kunnen afdelingen snel worden uitgebreid of verkleind. En er kunnen snel projectteams worden ingericht om aan een bepaalde vraag te voldoen. Dit geldt ook voor enkele organisaties die beschreven worden in de casus. Doordat FHIR bijvoorbeeld projectmatig werkt is deze directie in staat om snel op en af te schalen als hier behoefte aan is. Op de communicatiepool wordt vaak een beroep gedaan in situaties waarin sprake is van onderbezetting op een directie communicatie als gevolg van bijvoorbeeld zwangerschapsverlof. Dit geldt ook voor de dienstverlening van Flexchange, waar geprobeerd wordt om snel vacatures op te vullen.

Als gevolg van het grote verloop onder medewerkers kan de continuïteit van werkzaamheden in gevaar komen. Dit wordt door de onderzochte organisaties onderkend. Om dit risico te verkleinen worden daarom een aantal maatregelen genomen. Nieuwe medewerkers krijgen zoals gezegd een basiscursus als zij gaan werken voor IMV of de communicatiepool. Hierdoor raken ze vertrouwd met de werkwijze. Daarnaast wordt er door deze organisaties veel gedaan aan kennisdeling waardoor de aanwezige kennis in de organisatie blijft op het moment dat er iemand vertrekt. De adviseurs van de communicatiepool komen ook regelmatig bijeen. Hierdoor wordt de aanwezige kennis gedeeld waardoor de kennis en ervaring ook binnen de pool blijft op het moment dat de pool van samenstelling wisselt. Dit is wel een onderdeel dat continue aandacht nodig zal blijven hebben. FHIR probeert de continuïteit te waarborgen door vaste medewerkers. Zoals we gezien hebben bekleden deze vaste

medewerkers posities waarvan de directie vindt dat zij essentieel zijn voor de continuïteit van de werkzaamheden en het functioneren van de directie, bijvoorbeeld het hoofdcommunicatie. Door het werken in wisselende verbanden komt de continuïteit van werkzaamheden onder druk te staan, dit nadeel wordt door de onderzochte rijksonderdelen erkend.

Functionele flexibiliteit heeft zoals gezegd als voordeel dat medewerkers breed inzetbaar zijn (Jonker e.a., 1998:42). Door alleen adviseurs te selecteren met werkervaring bij de overheid wordt deze brede inzetbaarheid gewaarborgd binnen de communicatiepool van AZ. Het zelfde geldt voor IVM waar alleen ervaren interim-managers worden toegelaten. Bij het flexibiliseringprogramma van OCW was het ook de bedoeling dat medewerkers breed inzetbaar zouden worden door ze allemaal onder de OCW-formatie te plaatsen en ze allemaal in een functiegroep te plaatsen waar vanuit ze gekoppeld konden worden aan beschikbare functies.

Zoals we gezien hebben is een nadeel van functionele flexibiliteit dat medewerkers de binding met de organisatie verliezen. Dit is ook terug te zien bij de onderzochte organisaties. Er wordt daarom een aantal maatregelen genomen om dit tegen te gaan. Bij FHIR wordt er op toegezien dat de ambtenaar die tijdelijk in dienst komt bij FHIR contact blijft houden met de directie waar hij of zij vandaan komt. Hierdoor beseft de ambtenaar dat het om een tijdelijk dienstverband gaat en ontstaan er geen moeilijkheden bij de terugkeer naar de oorspronkelijke directie. Aan de andere kant wordt er ook geprobeerd om de betrokkenheid bij FHIR te vergroten door alle medewerkers bij alle activiteiten van de directie te betrekken. Het vergroten en behouden van de binding tussen de organisatie en de medewerker wordt bij IMV commitment genoemd. Dit houdt in dat de managers niet alleen bezig mogen zijn met tijdelijke opdrachten, maar dat zij ook werkzaamheden moeten verrichten binnen het eigen ministerie. Bredere inzetbaarheid als gevolg van functionele flexibiliteit is ook terug te zien binnen de poolcirkel waar afspraken zijn gemaakt over de uitwisseling van ambtenaren tussen de verschillende pools. Op deze manier zijn ambtenaren werkzaam binnen verschillende pools waardoor ze op meerdere terreinen werkervaring op doen waardoor ze breder inzetbaar worden.

Flexibele organisaties moeten over andere faciliteiten beschikken dan niet flexibele organisaties. Bijvoorbeeld op het gebied van ICT en huisvesting. Meer flexibiliteit zal dan ook gepaard gaan met hogere kosten voor een organisatie. Daarnaast moet een flexibele organisatie over een goed functionerende P&O-afdeling. Er is dan namelijk sprake van een groter verloop, steeds weer nieuwe medewerkers en opdrachten die binnen gehaald moeten worden en vaak wordt er gewerkt met verschillende arbeidscontracten. Dit is in de casus terug te zien bij FHIR, IVM en de communicatiepool.

Naast voor en nadelen van flexibiliteit is er in het theoretisch kader ook aandacht besteed aan mogelijke dilemma's die kunnen ontstaan rondom flexibiliteit. Nu wordt gekeken hoe deze dilemma's terug te zien zijn binnen het vergelijkend caseonderzoek

Dilemma's van flexibiliteit binnen de rijksdienst

Zoals gezegd zijn in het theoretisch kader een aantal dilemma's van flexibiliteit beschreven, voor organisaties in het algemeen en meer specifiek voor de rijksdienst. Het eerste dilemma dat wordt genoemd is het informatiedilemma. Hoe kan een adequate informatievoorziening gecombineerd worden met een flexibele organisatiestructuur (Jonker e.a., 1998:50)? Hierdoor kan een gebrek aan afstemming ontstaan en onzorgvuldigheid bij het uitvoeren van werkzaamheden (van Twist, van der Steen 2010:45). Het informatiedilemma is niet een dilemma waar de meerderheid van de onderzochte rijksonderdelen op dit moment mee te maken hebben. In de beschrijving van de casus en bij de beschrijving van de voor en nadelen van flexibiliteit kwam naar voren dat de onderzochte rijksonderdelen op verschillende wijze werken aan een adequate informatievoorziening. Door regelmatig informatiebijeenkomsten te organiseren en door gebruik te maken van vaste medewerkers die de flexibel inzetbare ambtenaren ondersteunen (poolmanagers en hoofdcommunicatie bijvoorbeeld). In dit kader zijn de huidige ontwikkelingen op het gebied van ICT binnen de rijksdienst ook gunstig. Door het ontwikkelen van één rijksweb en één ICT-strategie, hebben ambtenaren nu rijksbreed toegang tot heel veel informatie (Bekker, 2010: 11). Dit stelt ze in staat om steeds meer zelf de informatie te gaan halen, wat noodzakelijk is voor een adequate informatievoorziening (Jonker e.a., 1998:50). Een gebrek aan afstemming was wel terug te zien tussen het PFLAPR en andere rijksonderdelen. Gaandeweg de uitvoering van het PFLAPR werd duidelijk dat er binnen de rijksdienst ook op andere plekken werd nagedacht over dezelfde thema's, zelfs binnen de directie waar vanuit het programma was gestart. Dit komt echter door de huidige organisatiestructuur binnen de rijksdienst (waarin verschillende rijksonderdelen nog te veel als eilandjes operen) en de grootte van de rijksdienst. Dit is dus niet het gevolg van meer flexibiliteit binnen de rijksdienst. Echter, als nu al blijkt dat er op sommige plekken binnen de rijksdienst sprake is van een slechte afstemming dan kan het informatiedilemma wel een reëel dilemma worden voor een flexibele rijksdienst in de toekomst.

Het tweede dilemma wat wordt genoemd is het sturingsdilemma. Structuren veranderen als gevolg van meer flexibiliteit waardoor het moeilijker wordt, voor leidinggevend, om grip te houden op de organisatie. Het ontbreken van een duidelijke eindverantwoordelijke en probleemeigenaar hangt hiermee samen (van Twist, van der Steen 2010:45, Jonker e.a., 1998:48). Ook dit dilemma is in beperkte mate terug te zien binnen de casus. De ambtenaren betrokken bij dit onderzoek, zijn zoals gezegd, enthousiast over een flexibele rijksdienst en de daarbij behorende tijdelijke opdrachten. De medewerkers van de onderzochte pools hebben bewust gekozen voor het doen van tijdelijke opdrachten. Ook de directeur van FHIR merkt niet dat ambtenaren zich niet verantwoordelijk voelen voor hun werkzaamheden ondanks dat zij één of tweejarige contracten hebben. Dit kan echter wel veranderen op het moment dat een ambtenaar niet tevreden is met de positie waarin hij zich bevindt. Dit is terug te zien bij de flexibiliseringprogramma van BZK en OCW. Ambtenaren betrokken bij deze programma's gaven aan dat zij het teleurstellend vonden dat de programma's werden stopgezet, maar

hier konden ze zich wel overheen zetten want ze zouden toch wel weer nieuwe opdrachten krijgen. Deze zekerheid kan er toe leiden dat ambtenaren zich minder verantwoordelijk voelen voor het eindresultaat van hun werkzaamheden. Als er meer met tijdelijke opdrachten en plaatsingen gewerkt gaat worden binnen de rijksdienst, dan moeten er duidelijke consequenties verbonden worden aan het eindresultaat van de uitgevoerde opdrachten.

Het derde genoemde dilemma is het kwaliteitsdilemma. Als gevolg van meer flexibiliteit ontstaan er binnen organisaties telkens nieuwe verbindingen binnen organisaties. Hierdoor kan kennis verloren gaan en zijn er minder mogelijkheden voor medewerkers om ervaring op te doen (Jonker e.a., 1998:51). Van der Steen en van Twist spreken in dit verband van geheugenverlies en onderwaardering van eerdere ervaringen (2010:45). Ook dit dilemma speelt bij de onderzochte rijksonderdelen een beperkte rol. Uit het vergelijkend caseonderzoek bleek dat managers van IVM werkervaring binnen de overheid moeten hebben willen ze bij IVM worden aangenomen en dat de adviseurs van de communicatiepool een selectie moeten doorgaan voordat zij deel uit mogen maken van de pool. Daardoor weten deze ambtenaren hoe 'de hazen lopen' op het moment dat ze aan het werk gaan, zoals het door de manager van IVM werd verwoord. Hiermee proberen beide rijksonderdelen de kwaliteit te waarborgen. Daarnaast, zoals bij de besproken voor en nadelen ook al duidelijk werd, wordt er veel gedaan aan kennisuitwisseling bij FHIR, IVM en de communicatiepool. Dit om de opgedane ervaringen en kennis binnen de organisaties te houden. Uit het vergelijkend caseonderzoek blijkt dus dat de organisaties in staat zijn om ervaring en kennis op te doen, te delen en te verspreiden. Maar het gaat hier wel om relatief kleine rijksonderdelen. Als in de toekomst de rijksdienst flexibeler wordt (bijvoorbeeld door nog meer pools in te richten), dan zal het moeilijker zijn om kennis en ervaring vast te houden. De eerder genoemde ontwikkelingen op het gebied van ICT kunnen hier een waardevolle bijdrage aanleveren door kennis toegankelijk te maken. Daarnaast moeten er duidelijke afspraken gemaakt worden over de uitwisseling van medewerkers (en kennis), zoals nu al gebeurt binnen de poolcirkel.

Het vierde dilemma, het medewerkerdilemma, gaat over de ambtenaren binnen de rijksdienst. Voor een flexibele rijksdienst is het belangrijk dat ambtenaren in staat zijn om werkzaam te zijn binnen steeds wisselende verbanden. Op het moment dat dit niet zo is kan flexibilisering van de rijksdienst leiden tot onrust en ontevredenheid bij ambtenaren. Dit hangt samen met de eerder genoemde mentale flexibiliteit van medewerkers. De mentale flexibiliteit binnen de rijksdienst kan negatief beïnvloed worden door wat van der Steen en van Twist noemen de tragiek van de teleurstelling (2010:8). Hier kunnen succesvolle voorbeelden een rol spelen, hier zal ik later nog op terug komen. Bij de onderzochte organisaties zijn ambtenaren werkzaam die het belang in zien van meer flexibiliteit. Dit was ook zo bij de flexibiliseringprogramma's van OCW en BZK, alleen was de ambtelijke top minder overtuigd van dit belang (in ieder geval op het moment dat de programma's werden uitgevoerd).

Het laatste dilemma wat genoemd wordt in het theoretisch kader is het middelendilemma. Binnen flexibele organisaties moet meer worden nagedacht over hoe bepaalde middelen als financiën en medewerkers worden ingezet (Jonker e.a., 1998:51). Binnen de rijksdienst wordt ook veel gesproken over het aantal fte's wat beschikbaar is op het moment dat er een opdracht moet worden uitgevoerd. Leidinggevenden binnen de rijksdienst zijn nu nog snel geneigd om te denken in termen van 'eigen fte's'. Voor een aantal van de onderzochte organisaties vormt dit een probleem. Voor intermediair Flexchange zou het bijvoorbeeld makkelijker zijn als alle ministeries niet langer over vaste formatieplaatsen zouden beschikken, hierdoor kunnen vacatures veel sneller opgevuld worden. FHIR heeft hier ook mee te maken. Er moeten duidelijke afspraken gemaakt worden met de directies waar tijdelijke medewerkers vandaan komen, anders zijn zij vaak niet bereid om ambtenaren (tijdelijk) af te staan aan FHIR. Het alleen denken aan de 'eigen fte's' is ook terug te zien aan het feit dat de ministeries niet verplicht zijn om gebruik te maken van de communicatiepool. Op deze manier kunnen ze zelf bepalen hoe ze met hun fte's om gaan en hoe ze vacatures oplossen. De afspraken die gemaakt zijn binnen de poolcirkel over het uitwisselen van medewerkers zijn bedoeld om dit te voorkomen. Dit is ook noodzakelijk voor het variabel verbinden wat uiteindelijk tot vloeibaar bestuur moet leiden (van Twist, van der Steen 2010:42). Hier zal ik in de conclusie nog op terug komen.

Organisatieperspectieven toegepast op de casus

Structural frame

Snelheid is belangrijk voor de dienstverlening van de communicatiepool en Flexchange. Binnen de communicatiepool wordt er naar gestreefd om binnen 10 werkdagen een aanvraag afgehandeld te hebben (manager communicatiepool AZ, mei 2010). Flexchange probeert dit zelfs binnen vijf werkdagen te doen (manager Flexchange, mei 2010). De communicatiepool is hier toe in staat omdat de pool uit maar 30 adviseurs bestaat, hierdoor kan snel gekeken worden welke adviseur wel en welke adviseurs niet beschikbaar zijn. Daarnaast zijn er goede met de directies communicatie waardoor snelle communicatie mogelijk is (manager communicatiepool AZ, mei 2010). Bij Flexchange is aan iedere accountmanager een Rijksorganisatie toegewezen. Accountmanagers behandelen de aanvragen voor de eigen Rijksorganisaties. Dit bevordert de snelheid waarmee vacatures opgevuld kunnen worden (manager Flexchange, mei 2010). Dezelfde werkwijze is terug te zien bij de poolcirkel. De poolcirkel maakt gebruik van één loket. Op het moment dat er een aanvraag binnenkomt wordt deze doorgestuurd naar een poolmanager die vervolgens binnen de pool kijkt of er medewerkers zijn die de vacature op kunnen vullen (manager poolcirkel, juni 2010). En een ander belangrijk element van de werkwijze en inrichting van de onderzochte rijksonderdelen is het, eerder genoemde, werken met ZZP-ers en tijdelijke contracten. De communicatiepool bestaat uit ZZP-ers die ook buiten de rijksdienst opdrachten mogen aannemen. Hierdoor wordt voorkomen dat er communicatieadviseurs zijn die geen opdracht hebben. FHIR is in staat om snel op en af te schalen omdat er gewerkt wordt met veel tijdelijke contracten, hierdoor beschikt de directie niet over onnodig veel of juist weinig fte's. Een vierde element wat belangrijk is voor veel van de onderzochte organisaties, is het werken met ervaren medewerkers. IVM, de communicatiepool en FHIR werken allemaal met medewerkers die een bepaalde

basiskennis en ervaring hebben. Adviseurs uit de communicatiepool krijgen eerst een cursus, en IVM en FHIR nemen alleen ambtenaren aan die ervaring hebben opgedaan binnen de rijksdienst. Hierdoor hebben zij, naast inhoudelijke kennis, ook gevoel voor bestuurlijke verhoudingen.

Snelheid, gebruik maken van één loket, werken met ZZP-ers/tijdelijke contracten, en ervaring zijn dus belangrijk voor het functioneren van de onderzochte organisaties. Hierdoor zijn ze in staat om aan te sluiten bij de context waarbinnen ze moeten functioneren (Bolman & Deal 2003:45). Ondanks dat het hier om voorbeelden op relatief kleine schaal gaat, zijn dit belangrijke elementen voor een verdere flexibilisering van de rijksdienst. Hier zal ik later nog op terugkomen.

Human resource frame

Al eerder werd duidelijk dat de ambtenaren betrokken bij dit onderzoek enthousiast zijn over flexibilisering van de rijksdienst. De respondenten gaven aan dat zij tevreden zijn met hun functie en werkzaamheden en leidinggevendenden gaven aan dat dit ook geldt voor hun medewerkers. Dit is ook terug te zien bij de eerder genoemde mentale flexibiliteit binnen de rijksdienst en het medewerkerdilemma. De rijksonderdelen die nog niet zo lang bestaan (FHIR, communicatiepool, Flexchange en de poolcirkel), hebben enthousiaste medewerkers. Dit kan zijn doordat deze rijksonderdelen zich nog aan het ontwikkelen zijn en er voor deze rijksonderdelen nog veel mogelijkheden zijn om zich te ontwikkelen en te groeien binnen de rijksdienst. Een andere reden voor het enthousiasme is de aandacht voor de medewerkers binnen de onderzochte organisaties. De directeur van FHIR gaf aan dat ze binnen de directie proberen om iedereen zoveel mogelijk bij de directie te betrekken, dit geldt ook voor de tijdelijke medewerkers. Binnen de communicatiepool en de poolcirkel worden er bijeenkomsten gehouden zodat ambtenaren elkaar kunnen ondersteunen in het uitvoeren van opdrachten en ervaringen kunnen uitwisselen. En bij IVM is er ook veel aandacht voor de ontwikkeling van de interim-managers naast de opdrachten die moeten worden uitgevoerd. Deze organisaties zijn daarmee in staat om aan de behoeften van de medewerkers te voldoen (Bolman & Deal 2003:115). Dit is ook interessant in relatie tot het, in de inleiding beschreven, personeelsvraagstuk waar de rijksdienst mee te maken heeft. Zoals gezegd, zijn de medewerkers van de onderzochte rijksonderdelen enthousiast, maar dit betekent niet dat toekomstige medewerkers dit automatisch ook zullen zijn. Wil de rijksdienst in staat zijn om de komende grote uitstroom van ambtenaren op te vangen, dan zal de rijksdienst in staat moeten zijn om aan de behoeften van toekomstige medewerkers te voldoen. Meer flexibiliteit binnen de rijksdienst kan hier aan bijdragen omdat het zorgt voor meer afwisseling en uitdaging in de werkzaamheden van toekomstige ambtenaren, iets waar jonge medewerkers naar op zoek zijn.

De onderzochte organisaties zijn niet alleen in staat om aan de behoeften van de eigen medewerkers te voldoen, maar ze zijn ook in staat om als organisatie aan meer rijksbrede behoeften te voldoen. De belangrijkste hiervan is het terug dringen van de externe inhuur. Door meerdere respondenten werd aangegeven dat externe inhuur momenteel gevoelig ligt binnen de rijksdienst vanwege de vaak hoge kosten. Als intern vacatures steeds sneller en gemakkelijker worden opgevuld is externe inhuur op

den duur overbodig. De dienstverlening van IVM, Flexchange, de communicatiepool en de poolcirkel is hier opgericht.

In het vergelijkend caseonderzoek kwam ook naar voren dat het niet altijd lukt om in een concrete behoefte te voorzien. De projectleiders van het PFALPR vroegen zich op den duur af voor wie het programma was gestart en wat het uiteindelijk zou gaan opleveren. Zij vonden dat er niet goed van tevoren was nagedacht of een dergelijk programma wel noodzakelijk was op het moment dat het werd opgestart. Vanuit de stuurgroep was er op den duur ook geen steun meer voor het programma. Blijkbaar hadden de leden van de stuurgroep weinig behoefte aan een dergelijk programma (projectleider PFALPR, juni 2010). Het resultaat hiervan was dat de projectleiders ontevreden werden over hun positie en de werkzaamheden die ze moesten uitvoeren. Hetzelfde kan gezegd worden over het flexibiliseringprogramma van OCW. Met veel enthousiasme gestart en groots opgezet moest het als voorbeeld gaan dienen voor de andere departementen. Maar gaandeweg kwam de ambtelijke top tot de conclusie dat het ministerie er nog niet klaar voor was en dat er behoefte was aan andere programma's. Hierdoor werden prioriteiten verlegd en werd het flexibiliseringprogramma uiteindelijk stopgezet.

Symbolic frame

Flexchange is momenteel betrokken bij een aantal initiatieven op het gebied van flexibilisering. Voor hun dienstverlening is het ook noodzakelijk dat de departementen weten wat Flexchange is (manager Flexchange, mei 2010). IVM participeert ook in het denken over flexibilisering van de rijksdienst, vooral door aanwezig te zijn bij rijksbrede bijeenkomsten over het thema en deel te nemen aan werkgroepen (bijvoorbeeld over nieuwe vormen van arbeidsovereenkomsten) (manager IMV, mei 2010). Volgens de directeur van FHIR is de directie rijksbreed bekend omdat medewerkers vanuit verschillende departementen tijdelijk bij de directie komen werken. Maar wat betreft werkzaamheden is FHIR niet actief betrokken bij het thema flexibiliteit (directeur FHIR, april 2010). Het zelfde geldt voor de communicatiepool van AZ. De manager van de communicatiepool ziet voor de pool geen rol weggelegd bij de flexibilisering van de rijksdienst. De poolcirkel is opgericht om de bestaande interim pools met elkaar te verbinden om zo een extra stimulans te kunnen geven aan het uitwisselen van ambtenaren. De poolcirkel speelt dus ook een actieve rol bij de flexibilisering van de rijksdienst. Duidelijk is dus dat de onderzochte organisaties verschillend denken over de eigen positie binnen de rijksdienst en over welke rol zij kunnen spelen bij de verdere flexibilisering van de rijksdienst. Hoewel sommige van de onderzochte organisaties nog relatief kort bestaan en zich in die zin nog moeten bewijzen, is wel duidelijk dat er op dit moment positief over ze wordt gedacht binnen de rijksdienst. De onderzochte organisaties kunnen daardoor gezien worden als positieve voorbeelden voor de flexibilisering van de rijksdienst. Zoals gezegd zijn er binnen de rijksdienst ambtenaren die negatief en teleurgesteld zijn over de vernieuwing van de rijksdienst. Succesvolle voorbeelden kunnen daarom een positieve betekenis geven aan het vernieuwen van de rijksdienst (Bolman & Deal 2003: 242). Voor een verdere flexibilisering is het ook van belang dat ambtenaren niet negatief zijn over het vernieuwen van de rijksdienst, dit zou namelijk nieuwe initiatieven kunnen blokkeren.

Het symbolic frame is in relatie tot het, in de inleiding genoemde, programma vernieuwing rijksdienst (VRD) ook interessant. Het programma stond de afgelopen jaren symbool voor het vernieuwen van de rijksdienst. Er waren niet alleen positieve associaties (de rijksdienst wordt een moderne organisatie) maar ook negatieve associaties (ontslagen als gevolg van een kleinere rijksdienst) met het programma. Een groot programma dat symbool staat voor de vernieuwing van de rijksdienst (en daarmee flexibilisering van de rijksdienst) is positief omdat er dan zowel politieke als ambtelijke aandacht voor is. Zoals gezegd is het oorspronkelijke programma nu afgelopen. Daarmee is dus een belangrijk symbool van de vernieuwing van de rijksdienst verdwijnen. Nu moet er dus op een andere manier betekenis worden gegeven aan het vernieuwen van de rijksdienst. Hier is een belangrijke rol weggelegd voor de commissie vernieuwing rijksdienst, bestaande uit de SG's van economische zaken, algemene zaken en BZK (www.rijksoverheid.nl).

Political frame

Het political frame gaat er vanuit dat conflicten een belangrijke rol spelen binnen organisaties (Bolman, Deal:2003: 186). Deze conflicten ontstaan doordat er verschillende percepties zijn en er keuzes moeten worden gemaakt over de inzet van middelen, binnen de rijksdienst gaat het dan zoals gezegd meestal om fte's en financiën. Vanwege deze conflicten ontstaan er coalities. Voor de programma's van BZK en OCW was het van belang dat zij konden rekenen op een grote coalitie binnen de ambtelijke top. Toen de programma's van start gingen leek dit ook het geval. Door taakstellingen en bezuinigingen moeten departementen echter zorgvuldiger gaan nadenken over welke prioriteiten er gesteld gaan worden. Hierdoor is het voor leidinggevenden belangrijk dat zij resultaten behalen waarmee ze kunnen aantonen dat hun programma prioriteit verdient. Op het moment dat het lang duurt voordat er resultaten zichtbaar worden ontstaan er conflicten. Dit gebeurde ook bij beide programma's. Op het moment dat de resultaten uitbleven gingen, zoals gezegd, leidinggevenden (de stuurgroep van het PFALPR en de SG van OCW) zich afvragen of er wel behoefte was aan een dergelijk programma, de noodzaak voor meer flexibiliteit ontbrak nog in de dagelijkse praktijk. Daarom wilden leidinggevenden 'hun' fte's en financiën op een andere wijze inzetten. De programma's werden uiteindelijk dus stopgezet zonder dat alle projecten waren voltooid. Duidelijk was dat er op den duur geen steun meer was vanuit de ambtelijke top. Maar wat hiervoor de exacte redenen waren is niet duidelijk geworden voor de betrokken ambtenaren zo blijkt uit het caseonderzoek. Wel lijkt duidelijk dat er sprake is geweest van tegenstrijdige belangen tussen enerzijds de ambtenaren betrokken bij de programma's (zij waren enthousiast over de inhoud) en anderzijds de ambtelijke top (zij willen snel resultaat zien), dit leidde uiteindelijk tot de crisis waarover de projectleider in het caseonderzoek spreekt.

Voor een verdere flexibilisering van de rijksdienst is het van belang dat er binnen de ambtelijke top geen verschillende opvattingen bestaan over welke stappen er in de toekomst moeten worden gezet. Althans, deze verschillen mogen de uitvoering van programma's niet beïnvloeden. Programma's en nieuwe initiatieven moeten kunnen rekenen op een breed draagvlak, als dit niet het geval is moeten programma's niet worden uitgevoerd. In dit kader is de, eerder genoemde, pilot Interne Mobiliteit

uitgevoerd door Flexchange interessant. Door middel van een pilot wil men ervaring op doen met het opvullen van interne vacatures. Na een jaar zal dit worden geëvalueerd. Als blijkt dat het niet werkt of als blijkt dat er weinig behoefte aan is zal het worden stopgezet. Hierdoor wordt voorkomen dat er programma's en initiatieven worden gestart waar gaandeweg geen steun meer voor is (manager Flexchange, mei 2010).

Het creëren van draagvlak zal makkelijker worden als het eerder genoemde 'jij bent daarvan' denken wordt doorbroken (van Twist, van der Steen 2010:42). Nu zorgt dit nog te veel voor vorming van coalities binnen de rijksdienst en het versterkt het handelen uit eigen belang. Dit wordt ook erkend door een aantal respondenten. De manager van Flexchange geeft aan dat departementen veel bezig zijn met de eigen formatie en hun eigen manieren hebben om vacatures op te vullen. En het eerder genoemde voorbeeld van departementen die niet verplicht zijn om gebruik te maken van de communicatiepool maakt dit ook duidelijk. Dit geeft aan dat de departementen, op bepaalde terreinen, nog geneigd zijn om vanuit het eigen belang te denken. Een initiatief wat het tegendeel bewijst is de poolcirkel waarin verschillende pools vanuit verschillende departementen met elkaar samenwerken (manager poolcirkel, juni 2010).

In onderstaand schema worden een aantal van de belangrijkste bevindingen samengevat:

	FHIR	IVM	Communicatiepool AZ	Flexchange	Poolcirkel
Kenmerken	Tijdelijke medewerkers, projectteams	Ervaren managers, rijksbrede opdrachten	ZZP-ers, zelfde basisvaardigheden, snelheid in dienstverlening	Accountmanagers, één loket, snelheid in dienstverlening	Eén loket, schakel tussen pools
Voordelen van werkwijze	Snel kunnen op en af schalen, draagvlak binnen de rijksdienst	Managers breed inzetbaar binnen de rijksdienst	Adviseurs niet alleen afhankelijk van rijksdienst voor opdrachten, relatief lage kosten	Ministeries snel duidelijkheid over wel of niet opvullen van vacatures, relatief lage kosten	Overzichtelijk voor ministeries, bevordering numerieke flexibiliteit
Nadelen van werkwijze	Tijdelijke opdrachten, ambtenaren moeten weer terug naar eigen departement	Vanwege interim opdrachten minder binding met eigen departement	Ministeries zijn niet verplicht gebruik te maken van de communicatiepool	Ministeries hebben meer mogelijkheden om vacatures op te vullen	Afhankelijk van de bereidheid tot uitwisselen medewerkers
Mogelijke dilemma's	Informatiedilemma, sturingsdilemma, kwaliteitsdilemma, middelendilemma	Informatiedilemma, kwaliteitsdilemma	Informatiedilemma, kwaliteitsdilemma, sturingsdilemma	middelendilemma	Informatiedilemma, sturingsdilemma, kwaliteitsdilemma

Samenvatting bevindingen

Het vergelijkend caseonderzoek is nu geanalyseerd door gebruik te maken van het theoretisch kader. Nu volgt tot slot de conclusie.

Conclusie

De analyse van de casus en het theoretisch kader zullen nu worden gebruikt om de vijf onderzoeksvragen te beantwoorden. Eerst de vier deelvragen en vervolgens de hoofdvraag. Hierna zal er nog worden stil gestaan bij hoe de rijksdienst zich de komende jaren kan ontwikkelen tot een flexibele rijksdienst.

Uit de inleiding blijkt dat flexibiliteit en flexibilisering twee begrippen zijn die terugkomen in vrijwel elk document wat gaat over de vernieuwing van de rijksdienst en de rijksdienst van de toekomst. Een overzicht van alle organisaties binnen de rijksdienst die zich bezig houden met flexibilisering of al flexibel werken ontbreekt echter. Om hier een verandering in te brengen is de eerste deelvraag geformuleerd: *Hoe is er tijdens de afgelopen kabinetsperiode invulling gegeven aan flexibiliteit door organisaties en programma's binnen de rijksdienst?* Binnen de rijksdienst zijn er een aantal organisaties die door hun dienstverlening een bijdrage leveren aan de flexibilisering van de rijksdienst of die zelf flexibel zijn ingericht. In de methodologische verantwoording werd duidelijk dat er in dit onderzoek is geprobeerd om een beeld van de flexibilisering binnen de rijksdienst te schetsen door verschillende organisaties te belichten. Hierdoor is er een beeld ontstaan met daarin verschillende typen organisaties maar geen voltallig beeld. Flexibiliteit en flexibilisering is namelijk bij meer organisaties te vinden dan het aantal dat in dit onderzoek naar voren is gekomen. Er zijn directies en uitvoeringsorganisaties binnen de rijksdienst die flexibel werken. Dit houdt in dat deze organisaties veel flexibele medewerkers in dienst hebben die tijdelijke opdrachten of projecten doen. Deze organisaties zijn daarom in staat om op en af te schalen. Een dergelijke directie (FHIR) is uitgebreid beschreven in dit onderzoek. Een voorbeeld van een uitvoeringsorganisatie die flexibel werkt is de belastingdienst. De belastingdienst heeft een flexibele schil van medewerkers waardoor het aantal medewerkers snel kan worden vergroot of verkleind wanneer dit nodig is. Daarnaast zijn er organisaties binnen de rijksdienst die een bijdrage proberen te leveren aan het flexibiliseringproces. Dit zijn medewerkerpools (bijv. de poolcirkel), uitvoeringsorganisaties (bijv. de belastingdienst) en shared service centers (bijv. de Werkmaatschappij waar Flexchange onderdeel van is). Deze organisaties proberen diensten aan te bieden waardoor het voor andere organisaties binnen de rijksdienst gemakkelijker wordt om flexibel te werken. Veel van deze organisaties werken rijksbreed. Voor hun dienstverlening is het van belang dat zijn naamsbekendheid opbouwen binnen de rijksdienst, dit geldt voor Flexchange, de poolcirkel, de communicatiepool en IVM. Zij zijn voor hun dienstverlening afhankelijk van de aanvragen die ze binnen krijgen. Het is duidelijk geworden dat het hier gaat om numerieke, functionele, contractuele en mentale flexibiliteit (Jonker e.a., 1998:42). Programma's die moesten leiden tot organisatorische flexibiliteit zijn nog niet succesvol gebleken. Binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken is er op dit moment een programmateam ingericht met als thema *wendbaarheid*. Dit team heeft als hoofdoelen het ontwikkelen van een sourcingstrategie, het verminderen van administratieve lasten en het oplossen van complicaties voor dynamisch organiseren. Het lijkt daarmee een voortzetting van het PFLAPR, alleen dan in afgeslankte vorm (Ministerie van

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010e:5, 6). Het programma Vernieuwing Rijksdienst is afgelopen. Wel zijn er zoals eerder gezegd enkele onderdelen van het programma ondergebracht bij een aantal departementen, deze onderdelen staan onder leiding van de commissie vernieuwing rijksdienst.

Flexibiliteit is nog niet aanwezig binnen de beleidskernen. Het zijn momenteel de organisaties met een ondersteunende functie die een bijdrage leveren aan de flexibilisering van de rijksdienst. Er zijn wel plannen om een gedeelte van de beleidskernen flexibel te maken maar deze zijn nog niet uitgevoerd.

Het ook belangrijk om te kijken aan welke randvoorwaarden voor flexibiliteit wordt voldoen door de hierboven beschreven organisaties en programma's. Dit kan door de tweede deelvraag te beantwoorden: *Welke randvoorwaarden voor flexibiliteit zijn bij deze organisaties en programma's terug te zien?* Er zijn een aantal randvoorwaarden voor flexibiliteit terug te zien binnen de casus. Allereerst blijkt uit de casus dat de ambtenaren die betrokken zijn bij de onderzochte rijksonderdelen en programma's enthousiast zijn over het thema flexibiliteit. Deze ambtenaren beseffen dat flexibilisering noodzakelijk is voor de rijksdienst. Dit sluit aan bij de, in de inleiding beschreven, eerste fase van HNW: bewustwording en het daarbij creëren van een *sense of urgency* (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010d: 22). Kijkend naar de definitie van flexibiliteit van Jonker (1998:8), waarin wordt gesteld dat flexibiliteit afhankelijk is van organisatie en medewerkers, is dit onmisbaar voor een flexibele organisatie. Opvallend in dit kader is dat de rijksdienst zelf erkend dat het creëren van een *sense of urgency* een belangrijke eerste stap is bij het invoeren van HNW maar dat het bij de uitvoering van het PFALPR en het OCW programma, zoals we gezien hebben, niet aanwezig was bij de leidinggevendenden. Zij gaven prioriteit aan andere programma's waarvan zij vonden dat die op dat moment belangrijk waren. Voor de toekomst is het daarom belangrijk dat er niet alleen wordt erkend dat een *sense of urgency* belangrijk is, maar dat daar vervolgens ook naar wordt gehandeld.

Een andere belangrijke randvoorwaarde is de invulling van een aantal vaste functies ter ondersteuning van de flexibel inzetbare ambtenaren. Zowel bij IVM, FHIR, de communicatiepool en de poolcirkel zijn er vaste functies. Door deze functies is het voor andere ambtenaren mogelijk om flexibel ingezet te kunnen worden. Bij deze rijksonderdelen is nagedacht over welke functies flexibel ingevuld kunnen worden en welke niet. Voorbeelden zoals we die gezien hebben zijn een vaste hoofdcommunicatie bij FHIR en vaste poolmanagers bij de communicatiepool en AZ. Dit geldt in zekere mate ook voor Flexchange, zij hebben zelf geen functies die flexibel ingevuld worden maar faciliteren flexibiliteit voor andere rijksonderdelen. Meer flexibiliteit binnen de rijksdienst zal dus samen moet gaan met meer ondersteunende functies. Deze functies moeten zorgen voor de coördinatie van de steeds wisselende verbanden, een belangrijk onderdeel hiervan is het koppelen van ambtenaren aan beschikbare vacatures. Hiervoor kan worden gekeken naar de huidige werkzaamheden van Flexchange. Een derde randvoorwaarde die is het creëren van zekerheden voor ambtenaren die bereid zijn om flexibel te gaan werken. In het geval van IVM, de poolcirkel en de communicatiepool, zijn de ambtenaren aangesloten bij een pool. Hierdoor komen zij in contact met collega's die ook tijdelijke

opdrachten en waarmee ze ervaringen kunnen uitdelen. Daarnaast is de kans op een opdracht groter omdat de vaste medewerkers van de pools constant bezig zijn met het binnenhalen van opdrachten. Zoals gezegd bestaat de communicatiepool uit ZZP-ers, hierdoor is de zekerheid van het hebben van een opdracht ook groter doordat het mogelijk is om ook buiten de rijksdienst opdrachten te doen. FHIR probeert ambtenaren meer zekerheid te bieden door goede terugkeerregelingen te treffen met de departementen of directies waar de ambtenaren vandaan komen. Aansluiten dus bij de behoeften van medewerkers, en voor de rijksdienst betekent dit het combineren van zekerheid en flexibiliteit. Momenteel moet de rijksdienst afslanken, maar over een aantal jaren zal er een grote uitstroom van ambtenaren plaats vinden (zie inleiding). Dan is het noodzakelijk om jonge ambtenaren aan te trekken. Deze jonge ambtenaren willen niet 20 jaar lang dezelfde functie vervullen maar willen afwisseling en ze verwachten van hun werkgever flexibiliteit.

Bij het bespreken van het structural frame in de analyse van het vergelijkend caseonderzoek, kwamen vier elementen naar voren die belangrijk zijn voor het functioneren van de onderzochte organisaties. Snelheid, één loket, tijdelijke contracten/ZZP-ers en ervaring. Met snelheid wordt hier het snel duidelijkheid geven over het wel of niet kunnen opvullen van vacatures bedoeld. Dit staat centraal in de dienstverlening van de communicatiepool en Flexchange en daardoor zijn ze aantrekkelijk voor departementen. Voor een rijksdienst die in de toekomst wil gaan werken met projectteams rondom een vraagstuk, is het snel kunnen opvullen van vacatures belangrijk. Het zal echter wel moeilijk zijn om op grote schaal vacatures op te vullen met dezelfde snelheid zoals dat nu wordt gedaan. Hiervoor zullen, zoals eerder gezegd, ondersteunende functies nodig zijn. In dit kader is het tweede element, het werken met één loket, interessant. Er wordt een aanvraag in gediend bij de poolcirkel. Vervolgens wordt er binnen de pools aangesloten bij de poolcirkel gekeken of er aan de aanvraag kan worden voldaan. Hierdoor hoeven de pools niet allemaal apart te worden benaderd. Eén loket die het overzicht heeft van de (menselijke) capaciteit die beschikbaar is, en die het overzicht heeft van de capaciteit die wordt gevraagd. Dit zal noodzakelijk zijn om in de toekomst snel werkgroepen op te kunnen zetten. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van, de eerder besproken, mobiliteitsbank. De database waarin ambtenaren hun beschikbaarheid kunnen aangeven. Nu gebeurt dit echter nog op vrijwillige basis. Het derde element wat belangrijk is voor het functioneren van de onderzochte organisaties is het werken met tijdelijke contracten en ZZP-ers. Op de arbeidsmarkt komen steeds meer ZZP-ers, de communicatiepool maakt hier gebruik van. Het voordeel hiervan is dat ze kunnen worden ingezet op het moment dat er een opdracht is. ZZP-ers kunnen hierdoor ook in de toekomst belangrijk worden voor de rijksdienst. Echter, vanwege de hoge kosten ligt externe inhuur momenteel gevoelig binnen de rijksdienst waardoor het inzetten van ZZP-ers nu nog geen optie is.

Nu duidelijker is geworden welke rijksonderdelen betrokken zijn bij flexibilisering en welke randvoorwaarden daar zijn terug te zien, is het ook belangrijk om te kijken hoed deze rijksonderdelen functioneren. De derde deelvraag is daarom: *Hoe functioneren deze programma's en organisaties?* De communicatiepool van AZ wordt uitgebreid omdat er steeds meer opdrachten komen van directies communicatie, Flexchange krijgt ook steeds meer aanvragen binnen, IVM doet steeds meer rijksbrede

opdrachten, FHIR vervult een leidende rol op het gebied van inkoop, en de poolcirkel breidt haar activiteiten ook steeds meer uit waardoor er steeds meer uitwisseling plaats vindt tussen de medewerkerpools. De organisaties die in dit onderzoek worden beschreven functioneren goed en zijn daarmee in staat om bij te dragen aan de flexibilisering van de rijksdienst. Ze functioneren goed omdat er bij het opstarten van deze rijksonderdelen goed is nagedacht over de inrichting en de werkwijze. Daarnaast is er behoefte aan de diensten die zij aanbieden.

Voor het functioneren van de onderzochte organisaties is het van belang dat zij steeds meer naamsbekendheid krijgen binnen de rijksdienst. De manier waarop ze dit proberen te bereiken is zoals gezegd verschillend. De communicatiepool probeert door een goede dienstverlening meer naamsbekendheid te krijgen maar is verder niet actief betrokken bij rijksbrede initiatieven. FHIR bouwt naamsbekendheid op door ambtenaren vanuit verschillende departementen tijdelijk in dienst te nemen. De overige organisaties zijn wel aangesloten bij rijksbrede overleggen en werkgroepen. Daarmee laten ze zien dat ze een rol willen spelen bij de vernieuwing van de rijksdienst.

De onderzochte organisaties functioneren goed, de onderzochte programma's niet. Dit blijkt ook uit het vroegtijdig stopzetten van beide programma's. Door de analyse werd duidelijk dat er verschillende redenen zijn waarom het PFLAR en het flexibiliseringprogramma van OCW niet goed functioneerden. De belangrijkste reden was dat er vanuit de dagelijkse praktijk geen behoefte was aan een dergelijk programma. Hierdoor bleven resultaten uit waardoor de steun vanuit de ambtelijke top steeds minder werd. Een belangrijke voorwaarde, steun vanuit de ambtelijke top, ontbrak op den duur dus. Hier geldt hetzelfde als voor het eerder genoemde *sense of urgency*, de rijksdienst erkent dat steun uit de ambtelijke top noodzakelijk is willen programma's slagen maar in de praktijk wordt hier nog niet altijd naar gehandeld. Rijksonderdelen die wel kunnen rekenen op steun (bijvoorbeeld de communicatiepool, IMV, FHIR en de poolcirkel) functioneren beter.

De vierde deelvraag is gericht op de toekomst en heeft een verbeterend karakter: *Wat zijn belangrijke aspecten voor verdere flexibilisering van de rijksdienst?* Een belangrijk aspect voor verdere flexibilisering van de rijksdienst is dat er programma's komen waarin ook aandacht is voor de dagelijkse praktijk binnen de departementen. Dit om te voorkomen dat er allerlei programma's worden gestart waar uiteindelijk weinig behoefte aan blijkt te zijn. Uit de inleiding bleek dat maatschappelijke vraagstukken steeds vaker de traditionele grenzen van de departementen overschrijden. Hierdoor ontstond de behoefte aan een meer flexibele rijksdienst. Maar deze behoefte is nog te weinig terug te zien binnen de dagelijkse praktijk binnen de rijksdienst. Voor een verdere flexibilisering van de rijksdienst is het daarom belangrijk om te kijken naar de voordelen van meer flexibiliteit voor de dagelijkse praktijk. Wat hebben ambtenaren zelf aan een flexibele rijksdienst? En wat betekent een meer flexibele rijksdienst voor de dagelijkse werkzaamheden? Als hier meer aandacht voorkomt zullen toekomstige programma's breder gedragen worden waardoor er resultaten kunnen worden geboekt zodat de ambtelijke top haar steun kan en wil blijven verlenen.

Een ander belangrijk aspect is dat de huidige successen op het gebied van flexibilisering breder bekend gemaakt moeten worden. Bij de beschrijving van het symbolic frame kwam naar voren dat het

belangrijk is om binnen organisaties succesvolle voorbeelden te hebben (Bolman & Deal 2003: 242). Dit geldt zeker ook voor de overheid die al een lange tijd bezig is met vernieuwingen. Hierdoor zijn ambtenaren teleurgesteld en sceptisch over initiatieven om tot vernieuwingen te komen. Door een aantal organisaties en initiatieven als voorbeeld te nemen wordt duidelijk dat er positieve ontwikkelingen zijn op weg naar een flexibele rijksdienst. In dit onderzoek is aandacht besteed aan een aantal rijksonderdelen die niet heel veel aandacht krijgen (anders dan bijvoorbeeld grote programma's) maar toch in staat zijn om een positieve bijdrage te leveren aan de flexibilisering van de rijksdienst. Als het vernieuwen van de rijksdienst in de toekomst geassocieerd wordt met behaalde successen dan zal het makkelijker zijn om draagvlak te creëren voor nieuwe initiatieven.

De vier deelvragen zijn beantwoord, nu is het tijd om de hoofdvraag te beantwoorden. De hoofdvraag die de overkoepelende vraag van de deelvragen is, luidt als volgt: *Hoe is er de afgelopen kabinetsperiode invulling gegeven aan flexibiliteit binnen de rijksdienst en wat betekent dit voor een verdere flexibilisering van de rijksdienst in de toekomst?* Tijdens de afgelopen kabinetsperiode is er zoals eerder gezegd op verschillende manieren en door verschillende rijksonderdelen invulling gegeven aan de flexibilisering van de rijksdienst. Daarnaast bestaan er inmiddels een aantal visies op hoe een flexibele rijksdienst er uit moet zijn en hoe een flexibele rijksdienst tot stand moet komen. Binnen de rijksdienst is er de afgelopen tijd dus veel nagedacht over het thema flexibiliteit. Nu moet het thema flexibiliteit toegepast gaan worden in de praktijk. Hier zijn al enkele organisaties binnen de rijksdienst mee begonnen. Kijkend naar deze organisaties valt op dat zij niet zijn begonnen vanuit een toekomstvisie of een ideaal beeld van hoe de rijksdienst er uit zou moeten komen te zien, maar veel meer begonnen zijn vanuit een concrete behoefte. Een concrete behoefte aan communicatieadviseurs, interim-managers, een rijksbrede visie op inkoop en het snel kunnen opvullen van vacatures. Programma's die grootschalig werden opgezet maar daardoor vrij abstract waren in de doelstellingen bleken tot nu toe nog niet succesvol. Voordat programma's worden opgestart moet er eerst gekeken waar behoefte aan is, en niet eerst een programma opstarten en vervolgens kijken of er behoefte aan is. Dit gebeurt nu nog te vaak binnen de rijksdienst. Daarnaast is de behoefte aan een flexibele rijksdienst die snel en adequaat kan inspelen op maatschappelijke vraagstukken te abstract om vertaald te kunnen worden naar de praktijk. Het is daarom dus belangrijk dat er gekeken wordt naar de dagelijkse werkzaamheden binnen de rijksdienst. En dan vervolgens hoe deze binnen een flexibele rijksdienst moeten worden uitgevoerd. Dit sluit ook aan bij een belangrijke stap voor HNW, namelijk het vertalen van elementen van HNW naar specifieke situaties (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010d: 23). Het sluit ook aan bij wat er in het theoretisch kader is gezegd over de herstructurering van ambtelijke diensten in andere landen. Op alle niveaus binnen een ambtelijke dienst moet er sprake zijn flexibiliteit wil het organiseren rondom problemen succesvol zijn. Daarbij moet er gekeken worden naar de omstandigheden voordat er volgens voor een bepaalde benadering wordt gekozen (Christensen, Laegreid, 2007:1063). Hier kan dus wederom geconcludeerd worden dat de rijksdienst wel erkend dat het belangrijk is om aan specifieke behoeften en te voldoen en uit te sluiten bij specifieke situaties maar dat in de praktijk niet altijd lukt.

Voor managers is er een belangrijke rol weggelegd voor een verdere flexibilisering van de rijksdienst. Naast steun vanuit de ambtelijke top wordt *aandacht voor managers* ook genoemd als een belangrijke randvoorwaarde van HNW. Dit is ook een belangrijk aspect bij flexibilisering van de rijksdienst in de toekomst. Managers moeten meer affiniteit krijgen met het thema flexibiliteit en overtuigd zijn van de noodzaak van een flexibele rijksdienst. Managers zullen dan minder snel geneigd zijn om te denken in 'eigen fte's' maar meer kijken naar de vraagstukken en naar manieren om deze op te lossen. Dit sluit aan bij het *variabel verbinden* (van Twist, van der Steen 2010:42). Het sluit ook aan bij de door Volberda gegeven definitie van flexibiliteit waarin hij stelt dat de mate van flexibiliteit binnen een organisatie wordt bepaald door de managementcapaciteiten binnen een organisatie (Volberda, 1996:361). Zoals we al gezien hebben sluit dit ook aan bij wat Christensen en Laegreid (2007:1062) noemen als één van de belangrijkste aspecten van de WG benadering. Alleen het veranderen van de structuur is niet voldoende, er zal ook een cultuurverandering moeten plaatsvinden. Een cultuurverandering en een nieuwe manier van denken dit moet leiden tot een andere vorm van managen en leiding geven (Ling, 2002: 622). De rijksdienst spreekt in haar toekomstvisie zelf ook over een cultuuromslag waardoor er meer openheid ontstaat over het flexibel kunnen inzetten van ambtenaren (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010c: 14). Voor het organiseren rondom problemen is het noodzakelijk dat programmamanagers geen ambtenaren hoeven te gaan halen bij de departementen, maar dat ambtenaren door de departementen beschikbaar worden gesteld. Het is belangrijk dat managers binnen de rijksdienst hier ook de noodzaak van gaan zien. Als het gaat om een gedachteverandering bij managers is er bijvoorbeeld door de poolcirkel een goed begin gemaakt door afspraken te maken over het uitwisselen van medewerkers zodat wordt voorkomen dat poolmanagers zich te veel vast houden aan de eigen medewerkers.

De onderzoeksvragen zijn beantwoord. Tot slot zal er nu nog aandacht worden besteed aan hoe de vernieuwing van de rijksdienst de komende jaren mogelijk zal verlopen.

Toekomst

"De vernieuwing van de rijksdienst gaat niet moeiteloos en rimpelloos, maar er moet meer gekeken worden naar de zaken die wel goed gaan" (Hirsch Ballin oud-minister BZK, tijdens het zesde algemeen overleg over het programma VRD op 24 juni 2010)

Deze uitspraak van de oud-minister van BZK is logisch omdat hij tijdens het algemeen overleg verantwoording moest afleggen over de voortgang binnen het programma VRD. Maar toch denk ik dat het een terechte uitspraak is. Zoals gezegd zijn er de afgelopen decennia al veel pogingen ondernomen om de rijksdienst te vernieuwen. Veel van deze pogingen waren niet zo succesvol, of althans niet zo succesvol als gehoopt. Het vernieuwen van de rijksdienst lijkt dus een lang en moeizaam proces. Dit wordt ook deels door dit onderzoek bevestigd, en het is ook terug te zien bij pogingen tot het vernieuwen van ambtelijke diensten in andere landen (Christensen, Laegreid, 2007:1063). Er zijn een aantal programma's beschreven waarvan de inhoud en doelstellingen goed waren maar die uiteindelijk

toch niet succesvol zijn gebleken. Ze bleken niet in staat om aan te sluiten bij concrete behoeftes waardoor er weinig resultaten werden behaald, hierdoor ontbrak op den duur de steun vanuit de ambtelijke top. Op deze manier is het vernieuwen van de rijksdienst inderdaad een lang en moeizaam proces. Tegelijkertijd zijn er in dit onderzoek een aantal rijksonderdelen beschreven die succesvol zijn. Rijksonderdelen waar misschien niet meteen aan wordt gedacht als het gaat om de vernieuwing van de rijksdienst, maar die wel degelijk in staat zijn om een positieve bijdrage te leveren, nu en in de toekomst. Deze voorbeelden geven aan dat het wel mogelijk is om tot vernieuwing te komen binnen de rijksdienst.

De vraag is nu hoe de vernieuwing van de rijksdienst de komende jaren gaat verlopen (er vanuit gaande dat de vernieuwing wordt doorgezet)? Om deze vraag te beantwoorden moet er gekeken worden naar de achtergrond waarbinnen de vernieuwing de komende jaren moet gaan plaatsvinden. In 2010 hebben er heroverwegingen plaats gevonden. Deze heroverwegingen moesten leiden tot bezuinigen binnen de rijksdienst en verbeteringen binnen de bedrijfsvoering. De politieke druk moet er ook voor zorgen dat er in 2011 meer wordt bezuinigd. Om dit te realiseren moeten departementen bepaalde taakstellingen halen. Deze taakstellingen zullen de komende tijd belangrijk zijn voor de ambtelijke top. Dit kan nadelige gevolgen hebben voor vernieuwingen binnen de rijksdienst aangezien er voor vernieuwingen financiën beschikbaar moeten zijn. De noodzaak tot bezuinigingen kan echter ook een positieve uitwerking hebben doordat er nu nog beter moet worden gekeken naar de noodzaak van en de behoefte aan een programma voordat er iets wordt opgestart. Er zijn nu dus nog meer gekeken moeten worden naar welke concrete behoeftes er zijn binnen de dagelijkse praktijk. Vanuit de politiek zal er aandacht zijn voor het terug dringen van de externe inhuur en grootschalige programma's als de rijkspas en de rijksbrede ICT-strategie. Voor initiatieven die de interne mobiliteit vergroten en daarmee dus de externe inhuur verminderen, biedt dit wellicht kansen.

Duidelijks is geworden dat de vernieuwing van de rijksdienst momenteel weer op de politieke en ambtelijke agenda staat. De komende jaren zal de vernieuwing van de rijksdienst dus door blijven gaan. Als het gaat om het faciliteren van de flexibiliteit zullen, de eerder genoemde rijkspas en een rijksbrede ICT-strategie de belangrijkste programma's zijn. Wil de flexibiliteit zich meer richting de beleidskernen gaan verplaatsen dan is noodzakelijk om de administratieve lasten te verminderen zodat er makkelijker met ambtenaren kan worden geschoven. De mogelijkheden op dit gebied zijn onderzocht maar dit heeft nog niet geleid tot concrete maatregelen. Daarnaast is het nog niet duidelijk hoe de (of een deel daarvan) beleidskernen op een flexibele wijze worden ingericht. Hiervoor kan geleerd worden van dit onderzoek. Er wordt namelijk wel gesproken over het inrichten van pools voor beleidsmedewerkers maar de concrete uitwerking daarvan ontbreekt vooralsnog. Dit onderzoek laat zien hoe een aantal van de huidige medewerkerpools zijn ingericht en hoe zij functioneren. Dit biedt aanknopingspunten voor het inrichten van pools voor beleidsmedewerkers.

Binnen dit onderzoek zijn niet alleen een aantal pools beschreven, maar ook enkele andere rijksonderdelen die een rol spelen bij, of voorbeeld zijn van, de flexibilisering binnen de rijksdienst. Dit heeft echter nog geen voltallig beeld opgeleverd van alle rijksonderdelen die een bijdrage kunnen leveren aan de flexibilisering van de rijksdienst. Voor een goede coördinatie van de verdere

flexibilisering is een overzicht van welk rijksonderdeel waar mee bezig is cruciaal. Als alle huidige initiatieven meer met elkaar worden verbonden, ontstaat er een beeld van wat er nu nog ontbreekt om van de rijksdienst een flexibele organisatie te maken. Zodra hier een duidelijk beeld van is kunnen er nieuwe initiatieven worden gestart. En door de huidige initiatieven meer met elkaar te verbinden kan er van elkaar worden geleerd en wordt er geen dubbel werk gedaan.

Er zijn succesvolle en minder succesvolle initiatieven op het gebied van flexibilisering beschreven in dit onderzoek. Daarbij is gezegd dat de succesvolle initiatieven kunnen dienen als voorbeeld en ter inspiratie. Het programma VRD probeerde zoveel mogelijk in de luwte vernieuwing tot stand te brengen. Ondanks dat er succesvolle voorbeelden zijn is het verstandig om dit de komende jaren ook te blijven doen. Geen grote programma's met ambitieuze doelstellingen maar meer kleinere programma's met bescheiden doelstellingen. Het voordeel hiervan is dat kleinere programma's beter kunnen aansluiten bij specifieke situaties en concrete behoeftes en de gevolgen minder groot zijn als een programma niet goed blijkt te functioneren. Daarnaast kent de rijksdienst geen geschiedenis van grote succesvolle veranderingsprogramma's en daarom is bescheidenheid hier op zijn plaats. Als dit besef aanwezig is en blijft binnen de ambtelijke top, dan zal de vernieuwing van de rijksdienst de komende jaren door gaan en succesvol zijn. In de toekomst zal dan een rijksdienst ontstaan waarin blijvende tijdelijkheid de norm is.

Nawoord

In het voorwoord heb ik gezegd dat ik drie maanden in Azië ben geweest ter onderbreking van het schrijven van deze scriptie. In deze drie maanden heb ik een aantal landen kunnen bezoeken en heb ik enigszins mogen ervaren hoe het leven er in Azië uitziet. Ondanks dat ik daar niet was om bestuurskundig onderzoek te doen, heb ik toch wat gezien en meegemaakt van de ambtelijke diensten in een aantal van deze Aziatische landen. En op basis van wat ik daar gezien heb, denk ik dat we in Nederland trots mogen zijn op onze rijksdienst. Een aantal landen waar ik ben geweest hebben een ambtelijke dienst die op heel veel gebieden niet functioneert en totaal niet ter dienst staat van de bevolking. In vergelijking met deze landen, en ook alle overige landen, heeft Nederland één van de beste ambtelijke diensten ter wereld. Dit betekent niet dat de rijksdienst dan maar moet stoppen om zichzelf te verbeteren, integendeel. Maar het betekent wel dat alles wat ik over de rijksdienst heb geschreven in het juiste perspectief moet worden gezien.

Literatuurlijst

Bekker, R. (2010), *OVER HECKRUNDEREN, POLITICI EN AMBTENAREN*, afscheidsspeech op 29 juni 2010

Boeije, H. (2005), *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Boom onderwijs.

Bolman, L.G., Deal, T. E. (2003), *Reframing Organizations: Artistry, Choice and Leadership*, San Francisco: Jossey-Bass

Christensen, T., Laegreid, P. (2007), *The Whole of Government Approach to Public Sector Reform* in Public Administration Review, volume 67, Issue 6, 1059-1066

Jonker, J., van Hooff, A., Messchendorp, H. (1998), *Flexibiliteit: Het vermogen van organisaties en mensen om te veranderen*, Assen: Van Gorcum

Ling, T., (2002) *Delivering joined-up government in the UK: dimensions, issues and problems* in Public Administration Vol.80 No.4, 2002 (615 – 642)

Martin, J. (2002), *Organizational culture. Mapping the terrain*, Thousand Oaks etc; Sage Publications.

Maxwell, J. A. (2005), *Qualitative research design. An interactive approach* (2nd edition), Thousand Oaks etc.: Sage Publications.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, werkgroepen Visietraject (2010), *Welkom bij de rijksdienst van de toekomst*, Den Haag: Directie Organisatie- en Personeelsbeleid Rijk

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, DGOBR (2010), *Programma Flexibilisering en Administratieve Lastenverlichting Personeel Rijk: Programmacontract*, Den Haag: Directie Organisatie- en Personeelsbeleid Rijk

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007), *Nota Vernieuwing Rijksdienst*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Programma Vernieuwing Rijksdienst (2010), *Het Nieuwe Werken bij het Rijk*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010), *Programmacontract Wendbaarheid*, Den Haag: Directie Organisatie Personeel Rijk

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, directie Concernondersteuning (2008), *Flexibilisering*, Den Haag: directie Concernondersteuning

Muffels, R., Wilthagen, T. (2009), *Flexibel werken én werkzekerheid. Het nieuwe werken in dienst van het rijk: een visie op de arbeidsmarkt van de toekomst*. Den Haag: Programma Vernieuwing rijksdienst Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Strikwerda J. (2009), *The Emergence of the Multidimensional Organization*, Zeist: Nolan Norton Institute

Steen M.A. van der & M.J.W. van Twist (2010), *Veranderende vernieuwing: op weg naar vloeibaar bestuur, Een beschouwing over 60 jaar vernieuwing van de rijksdienst*, Den Haag: NSOB.

Thiel, S. van (2009), *Bestuurskundig Onderzoek: Een methodologische inleiding*, Bussum: Uitgeverij Coutinho

Volberda, H. W. (1996), *Toward the Flexible Form: How to Remain Vital in Hypercompetitive Environments* in *Organization Science*, Vol. 7, No. 4 (Jul. - Aug., 1996), pp. 359-374, INFORMS

Internet

www.flexchange.nl, bekeken in de periode van 16 maart 2010 tot en met 20 januari 2011.

www.rijksoverheid.nl, bekeken in de periode van 16 maart 2010 tot en met 20 januari 2011.

www.vernieuwingrijksdienst.nl, bekeken in de periode van 16 maart 2010 tot en met 20 januari 2011.