

DE HUB

Een essay over de concrete invulling van vloeibaar bestuur

Martin Schulz, Martijn van der Steen en Mark van Twist

Inleiding

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

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

Een staat zonder geld

Er moet bezuinigd worden in de rijksdienst. Met de intrede van de kredietcrisis is de noodzaak tot bezuiniging nog urgenter geworden dan deze al was bij het aantre-

¹ Martin Schulz is universitair docent Bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg en senior consultant bij Berenschot. Martijn van der Steen is co-decaan van de Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur en Mark van Twist is hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam en decaan van de Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur.

den van het vierde kabinet Balkenende. Toen al zijn in het programma Vernieuwing Rijksdienst besparingen op de rijksdienst voorzien. Intussen is de noodzaak alleen maar gegroeid en heeft het kabinet twintig ambtelijke werkgroepen ingesteld die besparingen dwars door en over de kolommen van de rijksdienst moeten realiseren. Niets wordt daarbij ontzien en het doorbreken van taboes wordt niet geschuwd. Van hypotheekrenteaftrek tot het opheffen van departementen, alles wordt bespreekbaar gemaakt. Het functioneren en de organisatie van de rijksdienst worden niet ongemoeid gelaten.

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

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

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

Dit vraagt dat bij toekomstige vormen van organiseren vooral in horizontale relaties wordt gewerkt.

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

Kortom, de introductie van flexibele arrangementen en organisatievormen dient het mogelijk te maken dat over de grenzen van de organisatie van de rijksdienst heen op een goedkopere manier dan tot nu toe de noodzakelijke kennis bijeen wordt gebracht door deze te verbinden met doelstellingen van de overheid, het bedrijfsleven, het middenveld en de wetenschap.² Dit maakt de introductie van nieuwe organisatievormen in de rijksdienst onontkoombaar.

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

Ontwikkelingen in het openbaar bestuur

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

² Meer over de positionering van de hub in een (neo-)corporatistische traditie en kennisdemocratie bij: Schulz, M. and M. van Twist, *The Positioning of Commissions in a Knowledge Democracy*, in: In 't Veld (ed.), *Towards Knowledge Democracy*, Springer Verlag (2010).

nationaal lijkt dat de kern van de vraag te zijn, het is in ieder geval de kwestie die in de internationale literatuur en praktijken wordt aangepakt.³

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

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

Deels parallel en deels in het verlengde van deze beweging ontstaat ook de aandacht voor bedrijfsvoering en voor het meer efficiënt en effectiever ‘produceren’ van overheidsdiensten. Dat geldt zowel voor het verstrekken van een paspoort als voor het ontwikkelen van complex beleid. In deze periode vindt functiescheiding plaats, worden kerndepartementen gevormd (in ieder geval ten dele) en vinden allerlei vormen van deconcentratie plaats. Veel van de productie wordt op afstand ge-

³ Zie bijvoorbeeld: Bogdanor, V., ‘Introduction’, in: V. Bogdanor (red., 2005): *Joined-up government*, Oxford University Press, Oxford, pp. 1-18, Bovaird, T. & E. Löffler, ‘The Changing Context of Public Policy’, in: Bovaird, T. & E. Löffler (red., 2003): *Public Management and Governance*, Routledge, London & New York en Davies, J.S., ‘The Limits of Joined-Up Government. Towards a Political Analysis’, in: *Public Administration*, vol. 87, no. 1, 2009, pp. 80-96.

plaatst, in grotere of kleinere diensten, met specifieke en soms ook heel algemene taakomschrijvingen.

Het afgelopen decennium is daar een dimensie aan toegevoegd. De rijksdienst is steeds meer gaan proberen om zich – op onderdelen – volgend op te stellen aan maatschappelijke problematiek en zich ‘rondom’ maatschappelijke problemen te organiseren. Deels door het herschikken van taken over departementen, soms ook gewoon door het verzinnen van een andere naam voor een ministerie, maar soms ook door allerlei nieuwe verbanden aan te gaan. Zo hebben we de opkomst van projectdirecties, programmaministeries en platforms gezien, waarbij steeds geldt dat de rijksdienst probeert om rondom concrete vraagstukken een nieuwe structuur te vormen waarin mensen van diverse pluimage en betrokkenheid bij het vraagstuk samen kunnen werken. Een continue worsteling daarbij is steeds de verhouding tot de lijn gebleken, zowel inhoudelijk, maar vooral ook in de ondersteunende systemen. Samenwerking moet wel ‘kunnen’. De bedrijfsvoering doet er in dat opzicht buitengewoon toe. Het is dan ook niet bijzonder dat juist op dit laatste terrein de afgelopen jaren de belangrijkste innovaties hebben plaatsgevonden. Veel bedrijfsvoeringonderdelen zijn geconcentreerd en vaak versnipperde ondersteunende systemen zijn eenvormig gemaakt. Het ene logo voor de Rijksdienst staat daarvoor symbool, maar de Rijkswerkplek en het delen van gebouwen zijn evenzeer sprekende voorbeelden. Zo zijn aan de basis van de kokers, blokken of silo’s dus structuren ontstaan die een veel meer lichtvoetig bewegen van alles wat daarboven gebeurt mogelijk maken. Nieuw is dan ook niet zozeer de idee van het schuiven met blokken, nieuw is dat het nu ook ‘technisch’ zonder al te veel moeite kan.

Tegelijkertijd gebeurt er echter nog iets anders, waarbij we in het midden laten of deze ontwikkeling bedoeld of onbedoeld is. Hoewel de techniek voor geënt lijkt op het eindelijk mogelijk maken van blokkendoosmodellen van organiseren, is er ondertussen op allerlei plaatsen sprake van iets wat een heel ander karakter heeft en wat wij als ‘vervloeiing’ duiden.⁴ Blokken schuiven niet van stapel naar stapel, op of onder elkaar, tegen elkaar aan, maar vloeien tijdelijk in elkaar over. Ze liggen niet op elkaar, maar vermengen zich deels met elkaar. En dat gebeurt niet alleen met andere blokken van binnen, maar ook met blokken of elementen van ‘buiten’. We kennen hiervan inmiddels verschillende voorbeelden en steeds hebben die voorbeelden hetzelfde kenmerk: er vindt grensoverstijgend organiseren plaats, niet door nieuwe grenzen af te bakenen en een nieuwe structuur te bakken, maar door rondom concrete issues samen te werken in zich gaandeweg het proces zelf structurerende en vormende verbanden.⁵

⁴ Vervagende grenzen tussen lagen, sectoren, netwerken en organisaties, die aan deze vervloeiing ten grondslag liggen zijn beschreven in: Montfort, C.J. van (2008), *Besturen van het onbekende*, Lemma, Den Haag en Twist, M. van, W.J. Verheul en M. van der Steen (2008), *Ondernemerschap & grensverleggende praktijken*, InAxis, Den Haag.

⁵ Zie voor een nadere uitwerking (ook van voorbeelden): Twist, M. van, M. van der Steen, Ph. Karré en R. Peeters (2009), *Het nieuwe tussen*, NSOB, Den Haag.

Daarmee is een complex aan interessante ontwikkelingen samengekomen. Het veranderen zelf is veranderd. De focus van het programma vernieuwing rijksdienst ligt niet op de plekken waar de ‘inhoud’ wordt geproduceerd, maar op de ondersteunende systemen waarbinnen die productie kan plaatsvinden. Zo is een *bedding* gecreëerd voor andere manieren van productie van inhoud, bijvoorbeeld beleid. Kenmerk van die bedding is dat deze steeds het overstijgen van de eigen koker en het vervagen van de eigen grenzen (binnen-binnen en buiten-binnen) mogelijk en makkelijker maakt. De verandering verloopt dus niet meer ‘frontaal’, langs spierballentaal van departementale herindelingen en het opheffen van departementen, maar via de band: het mogelijk maken van samenwerken, samenwonen, delen van verantwoordelijkheid, elkaar opzoeken, hetzelfde logo gebruiken en hetzelfde gezicht naar buiten opzetten. En waar de frontale aanval vooral versterking van de versnippering en de *eigen* identiteit leek te bewerkstelligen, lijkt de lijn van de band op het eerste gezicht wat meer succes te hebben. Wie had drie jaar geleden durven beweren dat VROM en V&W samen het gebouw van het Ministerie zouden gaan bewonen? Daarnaast is de tijdshorizon van het veranderen veranderd. Veranderkundigen spreken al decennia over de overstap van reorganisatie naar continue organisatieontwikkeling, maar hier gaat het om net wat anders. De stap is hier dat er niet periodiek meer reorganisaties plaatsvinden waarin de organisatie door een grote beurt of een herschikking van taken en bevoegdheden (en middelen) weer richting de maatschappelijke problematiek wordt geduwd. Hier gaat het om het organiseren van een organisatie die geen intrinsieke structuur meer kent en zichzelf naar maatschappelijke problemen voegt. Niet als veranderingsproces van waaruit de lijn een tikje de goede richting op krijgt, maar als kern van ‘de lijn’: de lijn is vervormend en vervloeiend, in reactie op veranderende maatschappelijke vragen en politieke prioriteiten. En belangrijk is om hier te vermelden dat dit geen ‘hypothetische’ vormen zijn, maar duidingen van praktijken die op dit moment in de rijksdienst en (in grotere getale) op gemeentelijk niveau al plaatsvinden. Nieuw is dus niet alleen dat het *kan*, maar ook dat het al *gebeurt*.

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

Onvermijdelijk en noodzakelijk

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

Het projectteam Ambtenaar voor de Toekomst van het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft trends in kaart gebracht die de veranderingen in het werken bij het rijk laten zien.⁶ De analyse gaat er vanuit dat in het nieuwe werken van het rijk in de toekomst de medewerker en de inhoudelijke thematiek centraal staan. Daarbij gaat het om het idee dat het aanpassen van structuren in de toekomst weinig effectief zal blijken te zijn als antwoord op steeds weer nieuwe inhoudelijke beleidsuitdagingen. Mede op basis van de in deze notitie beschreven trends kunnen we onderstaande noties omtrent de noodzakelijkheid van de hub weergeven.

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

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

⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009), *Het nieuwe werken bij het Rijk*, Den Haag.

den. De Hub kan rondom concrete vraagstukken, ad hoc, de lokaal/situationeel benodigde partijen bij elkaar brengen, hun interactie structureren en faciliteren, en de uitkomsten daarvan opwerken naar beleid.

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

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

Ambities zonder ideologie: de overheid wil van alles doen, de ambities zijn hoger dan ooit, maar zij doet dat zonder duidelijke ideologie. Het is meer een bricolage van allerlei grotere en kleinere ideologieën en normatieve schema’s door elkaar. Doordat er geen ‘groot verhaal’ van de overheid is, bestaat er meer ruimte (en noodzaak) voor een passende beleidstheorie rond concrete vraagstukken. Dit maakt het mogelijk ook (delen van) het normatieve debat - over wat er is en zou moeten zijn - in de Hub te laten plaatsvinden, met de mensen die er bij betrokken zijn en die er echt iets van af weten. De bricolage krijgt in de Hub als het ware een vaste en daarmee ook (meer) zichtbare en transparante vorm.

Momenten om een hub in te zetten

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

volgens uitvoering wordt gegeven, kan in de hub worden bekeken. Daarover leggen bewindspersonen in de Kamer verantwoording af.

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

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

Hubs in welke vorm dan ook dienen naar onze mening steeds een tijdelijk karakter te hebben. Zo wordt voorkomen dat de rijksdienst steeds verder uitdijt door het instellen van steeds weer nieuwe hubs. Dit maakt het ook belangrijk vooraf aandacht te besteden aan de doelstellingen van de hub en aan het tijdpad. Ook tijdelijkheid is in dat opzicht maatwerk.

Overigens is het niet altijd nodig om hubs zelf te beginnen, al kunnen wij ons experimenten in die richting zeer goed voorstellen. Het is evenzo goed denkbaar dat de rijksoverheid participeert in hubs die al vanuit het bedrijfsleven, kennisinstellingen of het maatschappelijk middenveld zijn opgezet. De vraag is daarbij steeds of participeren toegevoegde waarde heeft. In de praktijk bestaan er al verschillende hubs die buiten de overheid zijn opgezet, bijvoorbeeld waar het gaat om watermanagement en obesitas. Werken met hubs, wat gezien kan worden als nadere invulling

voor het concept van open innovatie, dat in het bedrijfsleven sinds enkele jaren voet aan de grond heeft gekregen, is buiten de overheid inmiddels praktijk, al verkeert het ook daar nog in de vroege stadia van bestaan.⁷ Zo zijn er op het gebied van watermanagement in verschillende plaatsen als hubs opgericht in samenwerking met het NWP (Netherlands Water Partnership). Zo is er een Hub voor ‘water en gezondheid’ in Eindhoven en een Hub voor ‘water en duurzaamheid’ in Rotterdam. Ook bestaat er inmiddels een hub over obesitas waarin de overheid wel als deelnemers participeert. De uitdaging voor de rijksoverheid bestaat er - bij kansen om in hubs te participeren - steeds in niet in praktijken van het ‘not invented here syndrome’ te vervallen. Overigens zullen ook bedrijven en (kennis)instellingen zich steeds afvragen of participatie in een (door de overheid geïnitieerde) hub voor hen voordelen oplevert. In situaties waarin de inzet van een hub niet onvermijdelijk is, of waar dit voordeel niet meteen zichtbaar is, zullen de partijen gezamenlijk moeten bepalen of de inzet van een hub wenselijk en haalbaar is.

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

Bouwstenen voor realisatie van een hub

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

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

⁷ Zie bijvoorbeeld: Chesbrough, H. (2003), *Open Innovation: The new Imperative for Creating and Profiting from Technology*, Harvard Business School Press, Boston.

plaats te geven. We bespreken hierna kort de belangrijkste kwesties door voorafgaand aan de inzet van een hub geregeld dienen te worden.

- *Huisvesting.* In het nieuwe werken doet zich een spanningsveld voor. Enerzijds is het nieuwe werken niet langer plaats en tijd gebonden en anderzijds is het gelijktijdig noodzakelijk een combinatie van fysieke werkplekken en ontmoetingsplekken te creëren waar alle personen en partijen die bij het werk van de hub betrokken zijn elkaar kunnen ontmoeten. Dergelijke locaties zouden vergelijkbaar kunnen zijn met de creatieve broedplaatsen die in verschillende plaatsen in Nederland reeds langere tijd ontstaan, zoals de Beehive voor wijkgericht werken in Amsterdam Slotervaart. Dit vraagt niet zozeer om het vinden van nieuwe locaties, maar om het slimmer en flexibeler gebruiken van overheidslocaties die er nu al zijn. Met elkaar delen en flexwerken zijn daarbij belangrijke uitgangspunten. Daarbij doet zich een spanningsveld voor tussen enerzijds het beschikbaar hebben voldoende werkplekken voor ‘eigen’ medewerkers en anderzijds het beschikbaar maken van voldoende werkplekken voor medewerkers op locatie. Aangezien medewerkers ook veel tijd op locatie zullen doorbrengen bij en met partijen uit het veld, bedrijven en kennisinstellingen ligt het voor de hand dat werken met hubs ook leidt tot een reductie van het aantal benodigde werkplekken.
- *Personeelsbeleid.* Ook in het personeelsbeleid dient het werken met en in hubs te worden gefaciliteerd. Er zal ruimte moeten worden geboden aan medewerkers om hun werkzaamheden flexibel in te vullen. Bovendien zullen duidelijke afspraken moeten worden gemaakt omtrent verantwoordelijkheid en beoordeling. Het terugbrengen van het aantal functieprofielen bij de rijksoverheid helpt bovendien om de overheid flexibeler te maken. Het wordt dan eenvoudiger medewerkers in andere posities te plaatsen. Bovendien is het noodzakelijk aandacht te besteden aan carrièreperspectieven die passen bij flexibel en resultaatgericht werken, waarbij de zichtbaarheid in de eigen organisatie over periodes ook minder kan zijn dan in de meer klassieke varianten van werken. Het spanningsveld rondom het personeelsbeleid doet zich voor tussen enerzijds het vast houden van talentvolle medewerkers voor de eigen organisatie en projecten en het anderzijds faciliteren van systemen die het mogelijk maken medewerkers op die plaatsen te krijgen in de rijksoverheid waar ze met hun ervaring en expertise de beste bijdrage kunnen leveren. Een digitale portfolio van rijksmedewerkers faciliteert de zoektocht van hubs (en projecten) op zoek naar medewerkers met competenties.
- *ICT en faciliteiten.* Flexibel en op locatie werken vraagt om gepaste faciliteiten. Deels zullen faciliteiten op locatie gecreëerd moeten worden, deels ook zal het noodzakelijk zijn de flexibiliteit en mobiliteit van medewerkers te faciliteren en het mogelijk te maken dat zij op verschillende locaties steeds over alle benodigde informatie en contacten kunnen beschikken. Wat daarvoor precies nodig is, zal van geval tot geval verschillen. De ene keer gaat het om laptops met internetaansluiting en de andere keer om continue toegang tot sociale media. Web 2.0, Google Maps en vele andere zogenaamde sociale

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

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

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

Hubs en het omgaan met risico's

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

Tabel 1: arrangementen voor het omgaan met risico's

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

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

Antwoord op een retorische vraag

We begonnen ons essay met een – uiteraard ietwat retorische – vraag. Als u het onder de door ons geschetste veranderende en veranderde omstandigheden opnieuw

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

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