



De staat heeft een nieuw gezicht. Eén gezicht: het rijksbrede logo pronkt op de gevels van Haagse ministeries, omlijst websites van overheidsinstellingen en staat gedrukt op het visitekaartje van iedere rijksambtenaar. Maar het logo is meer dan een briefhoofd. Het symboliseert ook de ambitie om van de Nederlandse Rijksdienst een efficiënter opererende organisatie te maken. Precies dit streven naar de perfecte organisatie, een rijksdienst die ieder maatschappelijk probleem ‘ontkokerd’ tegemoet treedt, maakte echter dat de staat te veel op de burger ging lijken. Het Rijk representeerde zichzelf in een wirwar van logo's waarin alle samenhang ontbrak: ieder maatschappelijk probleem een eigen beeldmerk. Het rijksbrede logo breekt met deze visuele reproductie van de maatschappij, want het is geen directe verbeelding van afdelingen en departementen van de Rijksdienst. Het logo is een esthetische verbeelding, die duidelijk maakt dat de staat niet is zoals de burger. In dit essay onderzoeken leden van de Denktank van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur of deze esthetische uitgangspositie tot inspiratie kan dienen voor de organisatiefilosofie van de Nederlandse Rijksdienst.

## Het gezicht van de staat

JAAP VAN DER SPEK, PAUL FRISSEN,  
RIEN ROUW, MARTIJN VAN DER STEEN

# HET GEZICHT VAN DE STAAT

## Voorwoord

Een vernieuwd logo, een exclusieve letterfamilie, een website met ‘informatie, richtlijnen, middelen maar ook inspiratie’ om de huisstijl juist toe te passen, en - uiteraard - een projectteam, een werkgroep implementatie en een stuurgroep. De Nederlandse overheid, het Rijk, is bezig een huisstijl in te voeren die gebruikt zal worden door alle organisaties die rechtstreeks onder ministeriële verantwoordelijkheid vallen, zoals de diverse ministeries zelf en de bijbehorende inspecties, uitvoeringsorganisaties en agentschappen. De aparte stijlen per ministerie of organisatiedeel zullen geleidelijk aan verdwijnen. Daarmee lijkt een einde te komen aan een van de pijlers van de internationale reputatie van Dutch Design.

Huisstijlen zijn een belangrijk hoofdstuk binnen de traditie van het grafisch ontwerpen. Hun geschiedenis is relatief jong, zo'n halve eeuw. Voor die tijd vinden wij tal van emblemen die weinig consequent worden toegepast. Incidenteel ontstaan er wel gelukkige samenwerkingsverbanden tussen een ontwerper of een groep ontwerpers en een bedrijf of instelling. Maar het systematische werk aan de ontwikkeling van huisstijlen, gericht op herkenbaarheid en eenheid in verschijningsvormen, komt in Nederland pas in de jaren zestig van de afgelopen eeuw op gang. Anders dan elders in de wereld is de professionalisering van het ontwerpvak hier nauw verweven met de opkomst van huisstijlen in de publieke sector. Huisstijlen voor culturele instellingen, vervolgens voor ‘staatsbedrijven’ als PTT en NS, voor gemeentes, provincies en vanaf de late jaren zeventig voor ministeries en hun uitvoeringsorganisaties hebben in hoge mate bijgedragen aan het aanzien van ontwerp bureaus als Tel Design, Total Design, Studio Dumbar en BRS Prensela Vonk (tegenwoordig Eden Design).

Een uitgave van

© Graphic Design Museum, Breda

© Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, Den Haag

ISBN 978-90-72637-29-1

NUR 640, 610

Eerste druk 1 april 2009

Wereldwijd maken vooral de informeel aandoende en kleurrijke huisstijlen indruk, die de Nederlandse ontwerpers de ministeries, overheidsdiensten en gemeentelijke of provinciale overheden hebben aangemeten. De overheid leek haar eigen autoriteit te kunnen relativeren of de ontwerpers in elk geval ruim baan te geven. Geen wonder dat deze huisstijloperatie kan worden gezien als het zoveelste bewijs van de neergang van de Nederlandse ontwerpcultuur. De introductie van de euro (ten koste van de bankbiljetten van Oxenaar) en de opheffing van de Dienst Esthetische Vormgeving van de voormalige PTT gingen eraan vooraf; het wachten is op de vervanging van de gele treinen van de NS of de Beatrixzegels, om het licht voorgoed te doen doven.

Het essay dat wij hier publiceren geeft een interessante draai aan deze gebruikelijk perceptie, zonder ook maar één woord te zeggen over de vorm en kwaliteit van het logo zelf of over grafisch ontwerpen. Het essay reflecteert op het feit dat een grote variëteit van huisstijlen zal worden vervangen door een enkele. Niet omdat daarmee een ontwerptraditie wordt afgesloten, maar omdat de ingreep zelf de neerslag blijkt te zijn van een veranderde managementvisie op het bestuurlijk apparaat van de overheid. Daarom willen de auteurs een discussie over de mate waarop 'één logo' ook staat voor de standaardisering van die organisatie en over de relatie ervan met democratische waarden als pluraliteit en verschil, of zoals zij het formuleren: over 'de reikwijdte van de in het logo gesymboliseerde eenheid'.

Lezing van het essay bevestigt wat de hele operatie an sich al impliceert, namelijk dat er in bestuurlijk Den Haag een streven naar een meer gecentraliseerde overheid leeft. Leerzaam is daarbij het besef dat dit streven vooral intern is gericht. Al ruim dertig jaar geleden werd de introductie van huisstijlen gebruikt om de enorm groeiende overheidsorganisaties te binden en efficiënter te laten functioneren. Maar de externe druk was hoog, doordat er sinds de jaren zestig openlijk kritiek te horen was op het autoritaire overheidsapparaat en doordat er hervormingen in de richting van democratisering en inspraak werden geëist. De actuele pluriformiteit van overheidsgezichten blijkt daar het resultaat van:

de overheid wilde zich dienstbaar opstellen en niet autoritair, wilde open en transparant overkomen. Kortom, men hield rekening met het publiek en ging uiteindelijk zelfs strategieën uit de marketingcommunicatie overnemen en de burger als klant bejegenen.

Hugues Boekraad heeft erop gewezen dat deze recentere ontwikkeling in de communicatiestijl van de overheid verband houdt met de deregulering en privatisering van het overheidsapparaat in de jaren negentig. Het openbaar bestuur moest goedkoper, efficiënter en slagvaardiger worden en de toepassing van marktconforme organisatie en communicatie was daar een antwoord op. Het ziet ernaar uit dat dit proces nog niet is afgesloten en dat de Vernieuwing Rijkslogo instrumenteel is in de realisatie van een managementdoel: een afgeslankt ambtelijk apparaat met geflexibiliseerde medewerkers dat bij kracht van de herhaling van het logo en de visuele samenhang toch herkenbaar is en gezag terugwint.

Dat het meer om een bestuurskundige dan om een communicatieve operatie gaat, verklaart wellicht ook waarom de rijkshuisstijl geen enkele krachtige claim maakt of uitspraak doet. Iets wat je gezien het nu al jaren spelende normen-en-waardendebat had mogen verwachten wanneer de kans wordt geboden het vertekende en vervaagde beeld dat de burger van de staat heeft te herstellen. Het doet me allemaal erg denken aan *De mars der dwaasheid*, het boek van Barbara Tuchman over bestuurlijk onvermogen. Zij laat daarin op weergalozе wijze zien hoe politici door de tijden heen steeds weer tegen beter weten in blijven vasthouden aan strategieën die tot scenario's uit het verleden behoren en de ogen sluiten voor de veranderde realiteit. Want al kan menigeen het herstel van normen en waarden nog zo missen als kiespijn, een huisstijl die als vanouds communiceert door middel van subtiele geometrische verhoudingen gaat wel erg nadrukkelijk voorbij aan andere aspecten die de beeldvorming van de overheid tegenwoordig beïnvloeden: de dominante rol van de markt, de diversiteit van de media en de veranderde informatiestromen.

Esther Cleven



*Want de normen van een goede samenleving zijn dezelfde als de normen van de kunst, of zouden dat moeten zijn. Vorm is er absoluut onontbeerlijk voor. Ze behoort de waardigheid van een ceremonie te hebben, en dient de onoprechtheid van een romantisch toneelstuk te combineren met de geestigheid en de schoonheid waarom we zulke stukken kostelijk vinden.*

Oscar Wilde, *Het portret van Dorian Gray*

## Introductie: een geschenk

De Denktank van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) heeft dit essay geschreven als geschenk voor de projectsecretaris-generaal Vernieuwing Rijksdienst, prof. mr. R. Bekker. Met dit geschenk wil de NSOB-Denktank een bijdrage leveren aan dit voor de ontwikkeling van de Rijksdienst belangrijke project. In een discussie tussen de leden van de Denktank, onder leiding van mr. A. Docters van Leeuwen, die als senior research fellow aan de NSOB is verbonden, is het idee ontstaan om niet zozeer de vernieuwingsoperatie zelf, maar een onderdeel daarvan als onderwerp te kiezen. Daarbij leek het deelproject van het logo ons in het bijzonder geschikt voor een dergelijk essay.

Het idee van een geschenk in de vorm van een essay over het nieuwe logo voor de Rijksdienst is besproken met R. Bekker en hij vond het idee voldoende interessant om nader uit te werken. We kunnen ons daarbij uiteraard voorstellen dat de specifieke culturele kenmerken van een geschenk een zekere behoedzaamheid, zo niet achterdocht aan de kant van de ontvanger kunnen oproepen. Een geschenk is niet altijd datgene wat deze verwacht en heeft, het zij daarbij aangetekend, ook niet altijd het effect dat de gever ermee beoogt. De vorm van het geschenk, zeker waar het een element van verrassing in zich heeft, herbergt daarmee een zeker risico. Dat maakt dit geschenk zowel voor de ontvanger als voor de gever een enigszins spannend product. Wij, de gevers, hopen in ieder geval ten eerste dat het geschenk op de een of andere wijze bijdraagt aan de gedachtevorming en ontwikkeling van het project Vernieuwing Rijksdienst.

Belangrijk is nog het volgende: hoewel enig buiten de gebaande paden treden de denktank van de NSOB – zowel het instituut als de individuele leden – niet vreemd is, heeft in dit essay het logo voor de Rijksdienst als een vaststaand feit gegolden. Onze reflectie richt zich dan ook op de manier waarop het logo in-

vulling heeft gekregen en hoe het vervolgens mogelijk bijdraagt aan de ontwikkeling van de Rijksdienst en de verhouding tussen de Rijksdienst en de samenleving. Het essay formuleert dan ook geen kritiek op de keuze voor één logo, hoewel die natuurlijk te uiten is en ook is geuit. Ook gaat het niet om een esthetische beoordeling van het logo in termen van ontwerp kwaliteit of zeggingskracht. Daarover kunnen de meningen verschillen en dat doen ze ook. Dit essay beoogt geen evaluatie van het logo of het proces van ontwerp(keuze). Over dit soort onderwerpen doen wij geen uitspraken, anders dan dat wij constateren dat we in de loop van het onderzoek de keuze voor één logo én het gekozen logo steeds meer zijn gaan begrijpen en waarderen. In de concluderende delen van dit essay zullen we op deze, voor sommige lezers mogelijk verrassende, vaststelling nader reflecteren.

Aan dit geschenk heeft zelf geïnitieerd onderzoek ten grondslag gelegen. We hebben gewerkt met een combinatie van eigen analyse, discussies met leden van onze denktank, literatuuronderzoek en bevindingen uit gesprekken met deskundigen op dit domein. Voor dit essay hebben we interviews gevoerd met prof. drs. M.H. Meijerink, voorzitter van de Raad voor de Volksgezondheid & Zorg en voormalig secretaris-generaal, en met drs. F. Atighi, projectleider van het rijksbrede logo. Hun zeggen we dank voor de medewerking die zij hebben geleverd en voor de inspirerende inhoud van de gesprekken.

Dank geldt ook voor mr. P. Kuypers, publicist en voormalig medewerker van de Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst, en voor mr. H. Tjeenk Willink, vice-president van de Raad van State en voormalig Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst, van wie we een schriftelijke reactie mochten ontvangen. Deze hebben ons denken over het logo en over de vernieuwing verdiept.

Daarnaast gaat dank uit naar de deelnemers aan een door ons belegde expertmeeting, waarin ontwerpers en auteurs op het gebied van design hun analyse van het logo en het achterliggende proces hebben gegeven.

Dat zijn: Bert Mulder (InformatieWerkPlaats), Nikki Gonissen (Ontwerpbureau Thonik), Max Bruinsma (Items) en Ed Annink (Ontwerpwerk). Hun voor ons nieuwe, en vernieuwende, blik heeft voor veel inspiratie gezorgd. Daarnaast danken we ook Diana Krabbendam en Michiel Schwarz (The Beach) voor hun waardevolle suggesties.

Al met al hopen wij dat dit essay bijdraagt aan het debat over de organisatie van de Rijksdienst. Dat debat noch die organisatie is ooit voltooid. We hopen dat het logo dat ook nooit zal symboliseren. De kracht van het logo moet wat ons betreft worden gevonden in de pluriformiteit van waarden waarvan het een verbeelding moet zijn. We hopen dat het geschenk voor de ontvanger dezelfde productieve combinatie van inhoud en plezier zal opleveren als dat het voor de gevers al heeft gedaan.

## Opbouw van het essay

In het eerste deel van dit essay ontrafelen wij de beweegredenen die tot de keuze voor het rijksbrede logo hebben geleid. Op basis van een analyse van de Nota Vernieuwing Rijksdienst, documentatie over het logo en gesprekken met betrokkenen brengt het essay de doelstellingen en verwachtingen van het nieuwe logo in kaart.

Daarna plaatsen we de doelstellingen en verwachtingen van het logo in een sociologisch en organisatiekundig perspectief. Daarbij betogen wij dat het rijksbrede logo past in een ontwikkeling waarin de overheid binnen een ‘dramademocratie’ zoekt naar zichtbaarheid. Tegelijkertijd zoekt de overheid naar een betere ‘performance’, vanuit ‘moderne’ opvattingen van bestuur, publiek management en organisatie. We zullen hierbij betogen dat het logo is op te vatten als een poging een mimetische relatie tussen de interne organisatie en de externe representatie daarvan uit te drukken. Dat behoeft enige toelichting. Het begrip ‘mimesis’ stamt uit de periode van Plato, die er nabootsing mee bedoelde. Dit concept vormt een onderdeel van Plato’s kennisleer, volgens welke al het waarneembare, hetgeen ons doorgaans als toeval toeschijnt, een perfecte orde verbeeldt. De beroemde allegorie van de grot illustreert dit. Binnen de grot bevinden zich alle perfecte dingen en dieren. Wie alwetend is, kan deze orde waarnemen, maar in de praktijk bezit niemand genoeg kennis van wiskunde, natuurkunde en scheikunde om deze natuurlijke processen te doorgronden. Individuen zijn geketend aan grenzen van hun kennis en nemen de schaduwen waar van deze perfecte orde. Dit mag evenwel niet verhinderen dat elk waarneembaar ding of dier deze perfecte orde representeert. In andere woorden: er bestaat een kenbare relatie tussen de waarneembare wereld en de daarachter schuilende orde. Als dus het ene logo moet uitdrukken dat de Rijksdienst ook één is, dan gaat het om een logo als nabootsing, afspiegeling of

afbeelding. Het logo is dan een externe representatie van de interne eenheid die wordt nagestreefd. Het logo symboliseert dan de waarheid van de eenheid.

Vervolgens verkennen wij of er mogelijke alternatieven zijn voor de gekozen mimetische relatie tussen organisatie en representatie. Daarbij moeten we natuurlijk op zoek naar een begrip dat een adequate verbeelding biedt van de ministeriële verantwoordelijkheid. Die is immers structurerend voor de organisatie van de Rijksdienst. Ook in de bepaling van de reikwijdte van het logo – welke organisaties moeten het gebruiken, welke niet? – is de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid als uitgangspunt genomen. Op basis van literatuur verkennen we de mogelijkheid om niet zozeer te bouwen op een mimetische relatie, maar eerder uit te gaan van een esthetische relatie tussen de interne organisatie en externe representatie.

## De variëteit voorbij

De Rijksdienst kent vele verschijningsvormen. We zien de Rijksdienst dagelijks terug in de personen, symbolen, instrumenten en de vele symbolen die samen de Rijksdienst vormen: politieagenten, politici, verkeersregels, nota's, de belastingaanslag, de overname van een kwakkelende bank en een subsidieverordening die een buurtproject mogelijk maakt. Een van de vele verschijningsvormen is de variëteit van de meer dan tweehonderd logo's waarin de Rijksdienst wordt gerepresenteerd, bijvoorbeeld op de brieven die 'de burger' van het Rijk ontvangt of op de websites die deze bezoekt. Het Rijk heeft niet één beeldmerk, maar vele, met veel verschillende vormen, stijlen en kleuren.

Met die specifieke uitdrukking van variëteit is niet iedereen even gelukkig. Volgens sommigen moet het zelfs anders. Minister-president Jan-Peter Balkenende verklaarde bij de presentatie van het rijksbrede logo in dat kader het volgende: 'burgers zien vaak door het bomen het bos niet meer'.<sup>1</sup> Om die variëteit in te dammen en eenvormigheid te realiseren, krijgen alle overheidsinstanties die onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen één beeldmerk. Het doel is dat de overheid daarmee een meer eenduidig gezicht krijgt en de herkenbaarheid van de Rijksdienst wordt vergroot. Dat gaat om meer dan een 'beeldmerk' alleen. Het logo is meer dan een briefhoofd, maar staat symbool voor een dieper gevoeld streven om als één concern te opereren. Achter het beeldmerk gaan een organisatielogica en een visie op 'een goede Rijksdienst' schuil. Wat is de logica die achter de eenvormigheid schuil gaat en die zo nadrukkelijk oproept tot een ontwikkeling die de variëteit voorbijgaat?

### *De logica van het logo*

De Nota Vernieuwing Rijksdienst biedt een uitwerking van de onder het ene logo liggende organisatielogica.<sup>2</sup> Kortweg luidt deze dat het zowel kleiner als beter moet. Het rijksbrede logo geeft de overheid niet alleen één gezicht, maar verbeeldt tegelijkertijd het streven naar één concern. Het ‘concern-denken’ is de rationale achter het streven naar ‘één logo’. Dat klinkt helder, maar is dat allerm minst. De term ‘één concern’ en de eenduidigheid die wordt nagestreefd zijn van ambivalente betekenis. Hoewel de waarde van eenheid, eenduidigheid en ‘duidelijkheid’ buiten kijf staat, is de realiteit van het openbaar bestuur en de Rijksdienst tegelijkertijd inherent veelzijdig. Zo bestaat er binnen elke vorm van ‘één concern’ onvermijdelijk variëteit. Het kan niet anders. Variëteit is principieel eigen aan de Rijksdienst. Verschillende ministers belichamen verschillende waarden, die in veel gevallen contradictoir zijn: economie en milieu zijn niet vanwege gebrekkige coördinatie tegenstrijdig, maar zijn wezenlijk verschillend van elkaar. En niet alleen gearticuleerde waarden van verschillende ministers zijn diffuus; ook binnen departementen verdedigen organisatieonderdelen uiteenlopende belangen, bijvoorbeeld in verschillende directoratengeneraal van onderwijs, die uiteraard allemaal de waarde ‘goed onderwijs’ nastreven maar verschillende onderwijstypen, voor andere soorten leerlingen en groepen, vertegenwoordigen. Omdat middelen altijd schaars zijn, is een keuze voor investeringen in het primair onderwijs onvermijdelijk een keuze voor een desinvestering in andere typen onderwijs. Dat is geen ‘onheus’ gedrag, maar een handelen dat in het organisatiemodel en in het wezen van de publieke dienst is geïnstitutionaliseerd. Het is geen afwijking of uitzondering, maar regel.

### *Probleemstelling: kritische reflectie op de logica en werking van het logo*

In dit essay benaderen we de variëteit ‘onder de motorkap’ niet als vanzelfsprekend bezwaarlijk, maar als principieel eigen aan de aard van de Rijksdienst. Vanuit die premisse bekijken we uiteraard wel welke vormen en mate van variëteit ‘nodig’, ‘productief’ en ‘draaglijk’ zijn en hoe het logo zich daartoe verhoudt.

Idealiter, zo luidt het betoog vanuit dit perspectief, heft één logo die variëteit niet op, maar bundelt het de expressie van een aantal geselecteerde en in productief verband met elkaar gebrachte waarden. Zowel naar binnen, voor de eigen ambtenaren, als naar buiten, voor de burger. De hoofdvraag van dit essay luidt daarom:

*Kan het nieuwe logo van de Rijksdienst de meervoudige en gelaagde identiteit zo verbeelden dat het bijdraagt aan een productieve combinatie van eenheid en variëteit?*

In het vervolg van dit essay gaan we op zoek naar de manier waarop het logo bijdraagt aan deze productieve combinatie van eenheid en variëteit.

## Ambigue ambities: zichtbaarheid, uniformiteit en flexibiliteit

Een kritische reflectie op de werking van het logo begint uiteraard bij de vraag waartoe het logo volgens de bedenkers zou moeten dienen. Wat zou het moeten 'doen'? Voor wie is het bedoeld en wat zijn de verwachtingen? De (beleids-) documenten over dit thema benoemen in het bijzonder twee redenen.<sup>3</sup> Ten eerste moet de overheid zichtbaar worden, zowel voor de maatschappij en de burgers als voor de rijksambtenaren zelf. Ten tweede symboliseert het rijksbrede logo een organisatie waarin flexibiliteit van de rijksambtenaar en diens loyaliteit aan de Rijksdienst, en via de Rijksdienst aan de burgers, centraal staan. Het gaat bij het logo dus enerzijds om duidelijke zichtbaarheid en anderzijds om de uitdrukking van flexibiliteit en organisatorische souplesse.

### *Zichtbaarheid: vele gezichten*

De overheid heeft veel verschillende gezichten. Soms is het voor burgers letterlijk onduidelijk met welke overheid ze te maken hebben. Omdat de overheid de afgelopen jaren haar communicatie op maat maakte, spreekt zij in verschillende talen en op verschillende plekken tot en met burgers. De hier bedoelde onzichtbaarheid van de overheid ligt besloten in de veelheid aan gezichten: er is geen tekort maar als het ware een overschot aan gezichten, wat maakt dat voor de burger onduidelijk is met wie hij of zij nu te maken heeft, althans dat wordt door velen aangenomen. In haar omvattende en meervoudige aanwezigheid lijkt de overheid onzichtbaar te worden. Deze verzuchting berust uiteraard op de veronderstelling dat het voor de burger relevant is om te weten met welk deel van de overheid hij of zij in voorkomende gevallen te maken heeft. Daarover later meer.

Volgens de analyse die aan het ene logo ten grondslag ligt, heeft in de vergaande mate van differentiatie van de interne en externe communicatie de overheid haar gezicht verloren. De circa tweehonderd logo's van verschillende onderdelen van de rijksoverheid illustreren deze onherkenbaarheid. Ze vormen een overdaad aan 'gezichten', waarin het 'echte' gezicht verloren is gegaan. Minister-president Balkenende concludeerde bij de presentatie van het rijksbrede logo dan ook: 'burgers zien vaak door de bomen het bos niet meer'.<sup>4</sup> Door de vele logo's zien burgers het rijk niet meer. Ook de door ons geïnterviewde betrokkenen menen dat de differentiatie is 'doorgeslagen' en dat dit schadelijk is voor het vertrouwen van de burger in de overheid. De ooit als positief gewaardeerde differentiatie – bijvoorbeeld om maatwerk mogelijk te maken – is omgeslagen, doorgedreven, in een negatieve ontwikkeling: de Rijksdienst wordt onherkenbaar.

De mêlée aan logo's, afgedrukt op de voorkant van de Nota Vernieuwing Rijksdienst, heet binnen het 'Projectteam 1 Logo' veelbetekenend, zo vernamen wij in de interviews, de 'wall of shame'.



'Wall of shame' – Projectteam 1 Logo

Bron: [www.communicatieplein.nl](http://www.communicatieplein.nl)

### *Wat betekent zichtbaar? Wat is er te zien?*

Nu is zichtbaarheid natuurlijk geen doel op zichzelf. Deze wordt door de initiatiefnemers nadrukkelijk geassocieerd met vertrouwen en legitimiteit. De onherkenbaarheid, zo luidt de redenering, is slecht voor het vertrouwen van de burger. De burger weet niet meer met wie hij of zij te maken heeft en dat leidt tot verlies aan legitimiteit van het overheidshandelen: wie handelt hier en hoe verhoudt zich dat tot die 'anderen' die ook 'namens' of 'als' de overheid optreden? Zo leidt onherkenbaarheid tot afnemende legitimiteit van overheidshandelen. Vanuit dezelfde beleidstheorie trekt het 'Projectteam 1 Logo' samen op met het 'Project Grondtoon', dat net als het rijksbrede logo een onderdeel is van het jaarprogramma van de Voorlichtingsraad (VoRa).<sup>5</sup> Project Grondtoon is een legitimiteitscampagne die burgers inzicht geeft waartoe de overheid wel en, minstens zo belangrijk, niet dient. Volgens de beleidstheorie van dit project zal een herkenbare positionering van de Rijksdienst leiden tot meer 'begrip' en realistischere verwachtingen over wat het Rijk vermag. Deze combinatie leidt tot meer legitimiteit en vertrouwen in het overheidshandelen: als burgers weten wat ze kunnen verwachten, dan zijn ze in theorie ook tevredener met datgene dat ze krijgen – even aangenomen dat die twee elementen op elkaar zijn afgestemd. En dat is ook waar de inhoud van de campagne zich op richt. De parallel tussen beide projecten komt onder andere tot uitdrukking in het voornemen van beide projecten om een mission statement te ontwerpen voor de Rijksdienst. De concepttekst luidde tijdens de interviews: 'De rijksoverheid staat voor Nederland'. Om moverende redenen is dit mission statement er vooralsnog niet gekomen, maar de boodschap die eruit spreekt is duidelijk.

Hetzelfde streven is zichtbaar in de pogingen om te komen tot de organisatie van 'één loket'. Eveneens illustratief is het streven naar standaardisatie van gegevens en verdere stroomlijning van procesmodellen. Zo zou de dienstverlening kunnen worden vereenvoudigd en zouden de administratieve lasten voor ondernemers en burgers kunnen worden gereduceerd. Een en ander zou moeten resulteren in een gegevenswoordenboek voor de Rijksdienst: een taxo-

nomie die wordt ingebouwd in systemen van ondernemers en de overheid. Op deze wijze ontstaat één administratieve taal waarmee alle systemen en bestanden met elkaar kunnen communiceren, waardoor een vergaande koppeling van gegevens mogelijk is. Formulieren hoeven dan niet steeds opnieuw weer te worden ingevuld, maar 'vullen zichzelf in' op basis van wat 'het Rijk' al weet. Zo worden de kennis en informatie waarover het Rijk beschikt niet zozeer fysiek gecentraliseerd, maar wordt de kennis langs de principes van het netwerk wel verbonden en zodoende dus gebundeld. Dit is een interessant voorbeeld van vermenging van variëteit, flexibiliteit en eenvormigheid.

### *Eén gezicht: inspiratie vanuit het bedrijfsleven*

Opvallend is dat de door ons geïnterviewde personen en de documenten in en rond het project zich overwegend uitdrukken in de taal van het multinationale bedrijfsleven. Ze spreken bijvoorbeeld van de Rijksdienst als holding en halen Shell en Unilever aan als goede voorbeelden van grote en veelzijdige organisaties, die ondanks hun omvang toch als sterke 'eenheid' worden herkend. Het bedrijfsleven 'inspireert' hier dus in zekere mate de beweging. Departementen of organisatieonderdelen die niet wensen mee te werken met de implementatie van het ene logo, raken – zo vertellen de leden van het projectteam – overtuigd van de noodzaak van het rijksbrede logo wanneer de vergelijking wordt gemaakt met IKEA. Niet alle beelden van dit Zweedse concern zijn weliswaar uniform. De blauw-gele kleuren omlijsten alleen die onderdelen waarin IKEA zichzelf etaleert, zoals de winkels, het bedrijfsrestaurant of op de internetsite. Maar in die onderdelen is de uniforme uitstraling dan ook evident. Overal ter wereld zijn de kleuren en de uitstraling van IKEA gelijk. Het bedrijf is onder alle omstandigheden herkenbaar. Het is uiteraard de vraag of de uniformiteit van het bedrijf kan overeenkomen met de nagestreefde beeldeenduidigheid van de overheid. Voor dit essay is dat echter van ondergeschikt belang: voor personen die direct bij het logo betrokken zijn, is het bedrijfsleven een bron van inspiratie.

### *Werken als één concern: op zoek naar souplesse*

Een tweede krachtige drijfveer achter de beweging naar één logo is de gedachte dat de overheid moet opereren als één concern. Dat is niet eenvoudig, blijkt uit interviews. Het belangrijkste 'probleem' is dat de overheid verschillende, soms conflicterende doelen nastreeft. Niet bij uitzondering, maar als regel. Politiek is immers het domein waarin strijd, onenigheid en conflicten worden gearticuleerd.<sup>6</sup> Zo zijn in de overheidsorganisatie uiteenlopende waarden en belangen belegd. Economische groei staat bijvoorbeeld vaak tegenover een verbeterde milieukwaliteit, bescherming van werkgelegenheid tegenover een open internationale economie, bevordering van excellentie in het onderwijs tegenover maximale participatie. Dergelijke verschillende en vaak conflicterende waarden en belangen zijn geïnstitutionaliseerd in de bestaande departementale indeling. Waarden en belangen worden door politieke bestuurders geborgd: afruil van waarden en belangen is zodoende altijd politiek gelegitimeerd. Niet ambtenaren wegen de waarden van economie en milieu af, dat doen bestuurders, onder politieke controle van het parlement.

Het logo, vertellen de direct betrokkenen, onderkent en respecteert deze variëteit. De meervoudigheid wordt niet vervangen door 'eenheid' en eenvormigheid. Men is op zoek naar iets anders, naar vormen van organisatorische souplesse, in de taal van het project uitgedrukt als 'flexibiliteit'. Of, zoals de Nota Vernieuwing Rijksdienst het benoemt: 'Departementen, ook beleidsdepartementen in Den Haag, houden vanzelfsprekend hun eigen identiteit maar die wordt gevat in een veel grotere eenheid in uiterlijk (bv. één logo) en ook qua personeelsbeleid (flexibele, rijksbreed werkende ambtenaren), qua huisvesting (beleidsambtenaren zo dicht mogelijk bij elkaar en bij het Binnenhof op gestandaardiseerde rijkswerkplekken) en qua ICT (via het rijksweb een digitale eenheid in de ICT-ondersteuning).'<sup>7</sup>

De ambities liggen volgens de Nota Vernieuwing Rijksdienst vooral op het bedrijfsmatige vlak. Niet zozeer de principes, maar de bedrijfsmatige en logis-

tieke inrichting moeten eenduidig zijn. Voor het personeelsbeleid betekent dit bijvoorbeeld dat rijksambtenaren voortaan in dienst zijn van het Rijk en niet langer van een specifieke afdeling, directie of departement. De premisse daarbij is uiteraard dat deze beide zaken samen kunnen gaan, of anders uitgedrukt, dat politiek en bedrijfsvoering uit elkaar kunnen worden gehaald: het programma heeft als vertrekpunt dat het mogelijk is om de variëteit die inherent is aan het politieke bestuur in meer eenduidige organisatiepatronen vorm te geven én dat deze 'duidelijkheid' in de bedrijfsvoering niet ten koste gaat van politieke legitimiteit. Dergelijke duidelijkheid zou aan de legitimiteit zelfs kunnen bijdragen. Politieke meervoudigheid wordt, zo luidt de redenering, door organisatorische enkelvoudigheid versterkt. De specifieke logica's van het politieke en het organisatorische worden zodoende zowel tegenover elkaar gesteld als verbonden in een randvoorwaardelijke samenhang.

### *Verkokering voorbij*

In het verlengde hiervan formuleert het programma Vernieuwing Rijksdienst een nog verdergaande ambitie. Een meer integraal, eenvormiger bestuur moet de bestaande verkokering van het apparaat overstijgen, om de complexe maatschappelijke uitdagingen tegemoet te kunnen treden. Dit is een om vele redenen interessante ambitie, maar we gaan hier vooral in op de verbinding van deze ambitie met het logo. Men probeert de organisatie 'klaar' te maken voor uitdagingen die de kokers overstijgen. Men doet dat niet, zoals eerder is geprobeerd, door de organisatie steeds verder op te knippen, klein te maken en te specialiseren, maar door alle delen weer te verbinden onder een overstijgende en omspannende vlag.

Voor deze ambitie zijn talrijke redenen te bedenken. Zo verwachten burgers door toegenomen maatschappelijke onzekerheid steeds meer van de overheid. Ze willen méér en meer van betere kwaliteit. Ze willen bovendien dat risico's worden weggenomen, soms al voordat deze zich manifesteren. Dat geldt ook voor de risico's die mensen met hun gedrag zelf veroorzaken. Al bungy-jumpend,

door rood licht fietsend en/of risicovol belegend 'eisen' burgers zekerheid en bescherming. Bij een aantal van dit soort uitdagingen, zo is de redenering, is de organisatiestructuur van de Rijksdienst eerder een 'sta-in-de-weg' dan een middel om problemen aan te pakken. Zo riepen eerder de gezamenlijke SG's al op een einde te maken aan de 'versnippering en verkokering', omdat die de doelmatigheid van de overheid zouden beperken.<sup>8</sup> De ambtelijke dienst moet daartoe opereren als 'één concern' en thematischer te werk gaan. De soms in beton gegoten grenzen tussen departementen zouden moeten vervagen en meer interactie en uitwisseling zouden mogelijk moeten worden. Onderwerpen, budgetten, personen en verantwoordelijkheden bewegen dan vrijelijk – functioneel en dienend aan het probleem in kwestie – door de organisatie. Zo vertelde een voor het onderzoek geïnterviewde oud-secretaris-generaal dat de Rijksdienst sinds het begin van de jaren negentig al constateert dat de meeste beleidsthema's van departementen niet sectoraal zijn, maar de interne departementale structuur nog wel. Die structuur bestaat nog wel uit sectoren met eigen directeuren waardoor organisatorische grenzen worden opgetrokken die de beleidsthema's doorsnijden. Sinds de jaren negentig wordt daarom gepoogd om de grenzen binnen en tussen ministeries te laten vervagen. Voor ambtenaren betekent dit een nieuwe 'mindset'. De flexibele werkplekken illustreren de gedachte dat rijksambtenaren zich niet dienen te identificeren met het eigen departement. 'Projectteam 1 Logo' ontwerpt en implementeert om deze reden dan ook een uniform intranet, gestandaardiseerde bureaubladachtergronden en een voor alle ambtenaren gelijk uitziend salarisformulier. Dit moet ambtenaren helpen te 'beseffen' dat ze niet in dienst zijn van afdeling x, in directie y, van DG z, in ministerie 1, maar dat ze in dienst zijn van het rijk. Ook hier wordt de logica van het organisatorische randvoorwaardelijk verbonden met de logica van de maatschappelijke representatie van problemen. Alleen door één te zijn kunnen variëteit en flexibiliteit de ruimte krijgen. Het logo representeert deze onderliggende organisatiekundige ontwikkeling. Het logo moet symbool staan voor nieuwe souplesse en flexibiliteit van de organisatie. En, beter nog, deze niet alleen symboliseren maar ook nog eens mogelijk maken.

## Paradoxe ambities en onvervulde verlangens

We zien in de ambities en voornemens een paar interessante vooronderstellingen. In de eerste plaats lijkt een vooronderstelling te bestaan dat ontkokering een antwoord op maatschappelijke problematiek is, omdat deze maatschappelijke problematiek zelf ontkokerd is, dat wil zeggen samenhangend, integraal en multidimensioneel. Dat valt uiteraard te bezien. Fragmentatie is evenzeer een kenmerk van de bestaande maatschappelijke problematiek, die vaak contradictoir en ambigu is. Sterker nog: veel politieke onenigheid bestaat juist over de definitie (én de oplossing) van maatschappelijke problematiek. De RMO stelt dan ook dat het streven naar ontkokering soms voortkomt uit een discours dat technocratisch en a-politiek is.<sup>9</sup>

Deze vooronderstelling raakt overigens aan een andere, namelijk dat standaardisatie en uniformering een voorwaarde zijn voor flexibiliteit, adaptiviteit en veerkracht. Met internet in gedachten valt daar het nodige voor te zeggen. Deze vooronderstelling leidt er echter toe dat variëteit het resultaat is, zowel in uitkomsten als in organisatieprocessen. De vraag is daarom interessant wat het dominante oogmerk is: moet de Rijksdienst uniformeren, of moet deze flexibiliseren? Nog anders gesteld: moet de Rijksdienst lijken op de strenge orde van de bureaucratie of op de mild anarchistische 'orde' van het internet?

De vraag is gerechtvaardigd waar de onverholen afkeer van de veelheid aan logo's vandaan komt. Die vraag verwijst naar een derde vooronderstelling, die een negatievere toonzetting heeft: veelheid is schadelijk. Daar kan natuurlijk het nodige tegen in worden gebracht. De veelheid kan ook een organisatie weerspiegelen die de samenleving bedient op diverse schalen en niveaus. Veelheid kan een uitdrukking van maatwerk en responsiviteit zijn, deugden die in hetzelfde programma Vernieuwing Rijksdienst eveneens hoog worden

geacht. In veel organisatiekundige theorie (en praktijken) wordt een verlies aan variëteit<sup>10</sup> gezien als een bewijs van verminderde vitaliteit. Een gebrek aan variëteit kan dan zelfs gevaarlijk zijn voor de organisatie. Zoals in biologische werkelijkheden biodiversiteit een voorwaarde is voor vitaliteit, en vermindering ervan tot afsterven kan leiden.

Zo gaan achter de hiervoor genoemde vooronderstellingen vermoedens en verlangens schuil. Hierop zullen we onze reflectie in het bijzonder richten. In het nu volgende deel zullen we de ambities en verlangens in drie paradoxen samenvatten: de paradox van de (on)zichtbaarheid, de paradox van de eenheid en de paradox van het onvervulde verlangen.

### *De paradox van de (on)zichtbaarheid*

Het rijksbrede logo wil de herkenbaarheid van de rijksoverheid voor de burger versterken. De burger zal de rijksoverheid moeten herkennen als één concern. Daarmee moet een einde komen aan de door differentiatie ontstane onherkenbaarheid en onduidelijkheid. Net als de multinationale bedrijven wil ook de Rijksdienst een herkenbaar én uniform gezicht. Daarachter mag variëteit bestaan, maar de 'buitenkant' moet herkenbaar zijn. Het beeldmerk speelt daarin een belangrijke rol, zowel symbolisch als functioneel. Het rijksbrede logo zou moeten bijdragen aan de versterking van de legitimiteit van de Rijksdienst en het beleid van de overheid. Een eenduidig herkenbare Rijksdienst leidt, zo is de theorie, tot beter bestuur.

Hierachter schuilt een langer bestaande analyse over de relatie tussen dienstbaarheid en zichtbaarheid. Al in 1999 drukte Bram Peper het als volgt uit: 'de overheid (heeft) haar eigen organisatie – als reactie op de dynamiek in de samenleving met wie zij betrekkingen onderhoudt – buitengewoon sterk gedifferentieerd. (...) (Dat) heeft het beeld van de overheid er echter niet bepaald scherper op gemaakt. Naarmate de overheid dichter bij de burger, de maatschappij staat, is zij als overheid – paradoxaal genoeg – onzichtbaarder geworden (...).'<sup>11</sup>

De ontwikkeling van de overheid lijkt hiermee wat ons betreft op Odysseus in zijn strijd met de cycloop. Wanneer de Griekse held op Sicilië aanmeert, ontmoet hij de eenogige cycloop Polyphemus. De cycloop, zoon van Poseidon, vraagt Odysseus om zijn naam. 'Niemand,' antwoordt Odysseus. Later steekt Odysseus de cycloop zijn oog uit. Polyphemus huilt het uit. De zeenimfen vragen hun familielid bezorgd wie hem dit onrecht aandeed. 'Niemand! Niemand was het die dit deed,' luidt het antwoord. Odysseus ontspringt de dans. Bram Peper pleit in zijn essay voor meer zichtbaarheid. Een onzichtbare overheid kan geen successen vieren en 'dus,' in het politiek bestuurlijke discours, geen succes hebben. En, zo eindigt volgens ons de analogie met Odysseus, als het echt mis gaat, weten in tegenstelling tot de zeenimfen de burgers de overheid uiteindelijk toch wel te vinden.

Zo leidt het streven naar dienstbaarheid tot een paradox van onzichtbaarheid. De overheid spreekt in meer talen op verschillende plaatsen met de burger. Daaraan ligt de goede bedoeling van de dienstbaarheid en van het maatwerk van de geïndividualiseerde dienstverlening ten grondslag. De organisatorische invulling van al dat 'contact op maat' leidt er echter toe dat het gezicht van de overheid versnipperd raakt en de rijksoverheid als geheel onzichtbaar wordt. En de deeltjes die door deze versnippering ontstaan zijn betekenisloos en krachteloos in het licht van grote maatschappelijke ontwikkelingen die mensen óók raken. Zo leidt het streven naar dienstbaarheid en aansluiting, via de versnippering van het gezicht ('maatwerk'), tot een verlies aan legitimiteit. Dienstbaarheid leidt in deze beweging tot een verlies aan draagvlak. De pogingen om juist heel dicht bij de burgers te komen en daar ter plekke heel goed de problemen op te lossen, leiden ertoe dat de overheid voor diezelfde burgers onzichtbaar is geworden en niet meer in staat is om de overstijgende vragen op te pakken. De goedbedoelde pogingen hebben dan een tragisch, tegengesteld effect. Het handelen van de overheid veroorzaakt datgene wat het poogt te vermijden: de poging meer zichtbaarheid te krijgen, leidt tot onzichtbaarheid.

### *De paradox van de eenheid*

Het rijksbrede logo is een instrument om flexibiliteit te faciliteren. Dit past bij de organisatielogo uit de Nota Vernieuwing Rijksdienst, die ernaar streeft grenzen tussen departementen te laten vervagen en zodoende verkokering tegen te gaan. Het ene logo maakt duidelijk dat het Rijk een eenheid is en dat de afdelingen, diensten en DG's weliswaar 'eigenstandige' waarden en belangen vertegenwoordigen, maar dat die waarden en belangen altijd een afgeleide zijn van de waarden van het geheel. De variëteit wordt ondergeschikt gemaakt aan de eenheid. Het ene logo representeert die beweging. Het publiek voor het logo is zowel extern (burgers) als ook intern (ambtenaren). De burger weet met wie hij of zij te maken heeft. Voor ambtenaren betekent dit dat zij zich niet met de belangen van het individuele departement identificeren, maar met de gezamenlijkheid van het concern. Het rijksbrede logo en de daarbij passende (interne) huisstijl dragen bij aan een nieuwe 'mindset': zo ontstaat nieuwe collectiviteit.

Hierachter gaat een langere geschiedenis schuil. Sinds de Commissie-Wiegel lijkt het meer fluïde maken van grenzen binnen departementen een van de belangrijkste voorwaarden om een logische samenhang te constitueren. De pluralisering van de maatschappij noopt tot 'maatwerk'. De organisatie moet 'losser' worden om bij nieuwe of onvoorziene maatschappelijke problemen sneller een bijpassende 'unit' te construeren. De commissie introduceert daarvoor het model van de 'blokkendoos'. Het flexibel schuiven met ambtenaren veronderstelt minimaal één bovenliggende managementlaag, waar een coördinerende instantie doorziet welke blokken passen bij een beleidsprioriteit. Ambtenaren zijn binnen dit systeem een instrument of apparaat waarmee kan worden geschoven, geschakeld en gestapeld, zoals het woord 'blokkendoos' al aangeeft. Binnen dit coördinerende centrum is flexibiliteit van werknemers nuttig, want die garanderen dat er daadwerkelijk iets te schuiven valt. Eén gedeelde identiteit van ambtenaren is in dat licht van groot belang. Een aan de afzonderlijke departementen gelieerde identiteit vergroot immers de kans dat ambtenaren

elkaar alleen maar tegenwerken. Dit past niet binnen het tayloristische streven naar een coherente dekking van beleidsproblemen. Het rijksbrede logo, concluderen wij daarom, faciliteert een volgende stap binnen het streven naar een efficiënte taakdifferentiatie en coördinatie binnen de Rijksdienst: het staat voor een verdere flexibilisering van de organisatie en de mensen die daarin werkzaam zijn. Paradoxaal daarbij is dat de eenheid de variëteit mogelijk maakt. Dat is conceptueel niet problematisch, het klinkt zelfs tamelijk logisch en vanzelfsprekend, maar in praktische zin mogelijk toch wel. De paradox van de eenheid, of de paradox van de variëteit, zal in praktijken beslag moeten krijgen, waarbij de betrokken actoren voortdurend hun lenigheid en souplesse moeten tonen in het omgaan met de spanning tussen de beide begrippen die deze paradox op zo interessante en productieve wijze bij elkaar brengt.

### *De paradox van vernieuwing*

De eerder aangehaalde Commissie-Wiegel is slechts een moment in de lange geschiedenis van reorganisatieplannen van de Rijksdienst. Daarvan zijn al vele kronieken geschreven, hetgeen we hier niet opnieuw zullen doen.<sup>12</sup> Wel brengen we hier de dieper gelegen ontwikkeling in beeld. Zo zijn de onderliggende verlangens tot nu toe goeddeels on vervuld gebleven. De paradox van de vernieuwing is gelegen in de vele eerdere pogingen om hetzelfde te bereiken.

De zoektocht naar een beter passende inrichting van de Rijksdienst start al kort na de Eerste Wereldoorlog. De coördinatie is zwak geregeld. Colijn is voorzitter van de ministerraad en zelf minister van Koloniën. In het staatsrecht zijn alle ministers gelijk. De toenemende staatszorg leidt er echter toe dat beleidsterreinen beginnen te overlappen of parallel gaan lopen. De noodzaak om onderling denkbeelden, plannen en interventies af te stemmen neemt toe en om deze reden wordt op 3 juli 1937 het ministerie van Algemene Zaken opgericht.

De zoektocht gaat vervolgens door en wordt met de uitbreiding van de staat en zijn taken intensiever. Steeds gaat het om meer coördinatie, betere afstemming, sterkere regie. Grotere eenheid is gewenst en tegelijkertijd meer flexibiliteit. Organisatieloga en maatschappelijke problematiek moeten bij elkaar passen. Verkokering is een probleem, ontkokering de oplossing. Soms zijn de plannen radicaal en fundamenteel, vaker nog incrementeel. De woorden veranderen, de verschijnselen nauwelijks. De Commissie-Van Veen introduceert coördinerende ministers en onderraden. De WRR constateert in 1975 dat er wildgroei dreigt te ontstaan van beleidsvoorbereidende en coördinerende organen. Er volgt de Ministeriële Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie (MITACO) en al snel daarna de Commissie-Vonhoff, die de ministerraad wil verkleinen, het aantal coördinatieportefeuilles wil verminderen, meer projectministers en een algemeen beleidsplan van de regering wil en ambtenaren uit onderraden wil weren. Per hoofdbeleidsgebied moet een integrerende minister verantwoordelijk worden gemaakt voor alle coördinatie-taken.<sup>13</sup>

H.D. Tjeenk Willink wordt in 1982 regeringscommissaris voor de reorganisatie van de Rijksdienst. Zijn adviezen en analyses zijn afwijkend in hun nuancering en erkenning van de onmogelijkheid een effectieve en efficiënte Rijksdienst te realiseren. Hij bevestigt dat het verlangen naar regie onvervulbaar is en noemt in een latere oratie de idee van een samenhangend overheidsbeleid een mythe.<sup>14</sup>

Tien jaar later groeit de rijksoverheid nog steeds, net als de coördinatieproblemen en de zorgen daarover. De Commissie-Wiegel pleit voor kerndepartementen en beveelt aan beleid en uitvoering te scheiden. Dat blijkt een invloedrijk en later ver doorgevoerd idee. Ook noemt de commissie voor het eerst het begrip 'verkokering'.

Van meer recente datum is het Project Andere Overheid, groots opgetuigd, met een eigen bewindspersoon, maar niet sterk bewaard gebleven in de Haagse herinnering. En nu is er dan de Nota Vernieuwing Rijksdienst van de gelijknamige projectsecretaris-generaal. Vernieuwing Rijksdienst continueert het streven

naar een flexibele organisatie, omdat voor veel maatschappelijke problemen niet kan worden uitgegaan van de 'toch enigszins toevallige departementale indeling'.<sup>15</sup> Interessant is de kwalificatie 'toeval'. Deze indeling heeft alle stromen van vernieuwing en reorganisatie doorstaan. Alle commissies zochten naar een logische indeling. Desondanks lijkt de structuur van de Rijksdienst te staan als een huis. Toeval? Steeds moeten meer flexibiliteit, meer gezamenlijkheid in de bedrijfsvoering en meer eenduidigheid in de communicatie de verkokering bestrijden. Grenzen tussen departementen moeten als constante in de pogingen vervagen, hoewel de vormen en de taal wel door de tijd sterk variëren. Vernieuwing Rijksdienst is daarop geen uitzondering: het doet wat andere projecten al deden, zowel inhoudelijk als wat betreft stijl. De vernieuwing is in die zin ook een veroudering en een herhaling van wat eerder al is geprobeerd.

Hierin schuilt de paradox van vernieuwing. Steeds is er het verlangen naar een logische indeling en stevige coördinatie. Die moet eenduidigheid en efficiëntie opleveren, maar ook zorgen voor flexibiliteit en veerkracht. De organisatie moet kunnen worden aangestuurd, er moet overzicht zijn, maar tegelijkertijd moet deze situationeel kunnen inspelen op lokale vragen en vermoedens. Dat verlangen is tot nu toe onvervulbaar gebleken. Dat betekent niet dat er niets wordt bereikt. Voorstellen worden realiteit, structuren veranderen, vernieuwing vindt plaats. Elke veranderingspoging faalt én slaagt tegelijk: het verlangen wordt niet vervuld, maar delen slagen wel. En elke vernieuwing geeft rekenschap van de eerdere pogingen, claimt daarvan te leren en belooft meer succes. Dat leidt stevast tot kritische evaluaties en knorrige bestuurskundigen, maar ook tot mildere rapporten en reflecties op langere termijn. De paradox van de vernieuwing is dat deze nooit slaagt, maar toch ook altijd de moeite waard is. En dat er dus altijd nieuwe vernieuwingen komen, die min of meer het oude voortzetten en opnieuw proberen: de taal en de concepten veranderen, maar de vernieuwing blijft min of meer hetzelfde.

## Reflectie: bureaucratische ordening en mimetische representatie

Een constante in de opeenvolgende pogingen tot vernieuwing van de Rijksdienst is het zoeken naar een organisatie die adequaat is om grensoverschrijdende maatschappelijke problemen het hoofd te bieden. Die zoektocht leidde een- en andermaal tot herinrichting volgens een bureaucratische logica: die van de taakdifferentiatie. Voor elk maatschappelijk probleem een eigen organisatie. Dat gaat terug op Weber en Taylor. Weber formuleert een ideaaltype dat door Taylor wordt uitgewerkt in een repertoire voor de inrichting van bureaucratische organisaties. Beheersing van complexiteit maakt taakdifferentiatie nodig. Coördinatie is dan vervolgens noodzakelijk. Verkokering en ontkokering voeren terug op deze organisatiefilosofie.

Tragische incidenten als 'het Maasmeisje' onthullen dat diensten langs elkaar heen kunnen werken. Dat moet beter. In reactie op dergelijke incidenten tracht de overheid te 'ontkokeren', opdat in de toekomst *wel* een één op één relatie ontstaat tussen maatschappelijk probleem en dekking aan overheidszijde. Dat is het uitgangspunt van de isomorfie: organisaties moeten lijken op hun taakomgeving. Maar binnen een bureaucratische logica leidt dat onvermijdelijk tot een antwoord van orde en ordening op een vraagstuk dat eerder de karakteristieken van wanorde en ongeordendheid kent.

Wanneer met de differentiatie van de Rijksdienst de logo's mee fragmenteren, verandert de ambtelijke organisatie in een spiegel van de maatschappelijke vraagstukken die zij tracht te verhelpen. Door het streven naar een eenduidige relatie tussen de visuele representatie van de ambtelijke organisatie enerzijds en de maatschappelijke problemen binnen een pluralistische samenleving anderzijds, scheidt de overheid een veelvoud van logo's, beeldmerken en portals. Deze relatie noemen wij 'mimetisch'. Het gezicht van de overheid is dan een

afspiegeling van de vele gezichten die maatschappelijke problematiek kent.

Zowel kentheoretisch als esthetisch valt op dit concept van mimesis het nodige af te dingen. Begrippen zijn natuurlijk altijd een bemiddeling van de werkelijkheid. Ze geven eerder een perspectief op de wereld dan dat ze deze afbeelden. Begrippen zijn immers geen verschijnselen die in de empirie voor het oprapen liggen en slechts onthulling behoeven. Esthetisch bestaan er evenmin afbeeldingen die één op één met de wereld samenvallen. Dat geldt niet voor het abstracte schilderij, niet voor het figuratieve portret, niet voor de foto, niet voor de film. Representatie is altijd verbeelding, veel meer dan afbeelding. Het is een autonome werkelijkheid. Net zoals in de democratie de representatie nooit gelijk is aan directe democratie.<sup>16</sup>

Ook het Taylorisme is een mimetisch ordeningsprincipe. Het veronderstelt dat op iedere maatschappelijke opgave een bijpassende beleidsunit past. Ook veronderstelt het de aanwezigheid van een coördinerend centrum dat doorziet welke unit past bij welk probleem. Omdat dit al decennia niet lijkt te lukken – vandaar de kroniek van een onvervuld verlangen – streeft de overheid naar méér flexibilisering van de ambtenarij om de directe relatie nog sneller te realiseren. Maatschappelijke problemen lijken tegenwoordig vluchtig als schaduwen en de bestaande departementale structuren moeten ruimte bieden om boven deze problemen nog sneller een beleidsunit te plaatsen. Zo tracht de Rijksdienst een directe relatie te constitueren tussen organisatorische dekking en de op te lossen maatschappelijke problemen.

Wanneer het mimetische organisatieprincipe een mimetische representatie impliceert, valt het beeld van de Rijksdienst in razend tempo uit elkaar. Als de externe representatie een directe afgeleide is van de intern georganiseerde differentiatie, verandert de overheid voor de buitenwereld in een spiegel. Iedere nieuwe unit een eigen logo. Dat lijkt dienstbaar, maar maakt de overheid onzichtbaar. Wie in de spiegel kijkt, ziet immers alleen zichzelf, nooit de persoon of instantie die de spiegel ophoudt.

Hier onthult zich de relatie tussen onzichtbaarheid en taakdifferentiatie en de verklaring voor de paradox die Peper beschrijft. Een ambtelijke organisatie die zoveel kleuren kent als de maatschappij, verandert in een spiegel waarin de burger alleen zichzelf herkent. De mimetische representatie van het tayloristische organisatieprincipe lijkt de overheid te laten verdwijnen. Burgers zien door het bomen het bos niet meer; het goedbedoelde streven naar dienstbaarheid resulteert in onzichtbaarheid. Op eenzelfde wijze waarop Odysseus zich niet hoefde te verantwoorden, kan de overheid haar successen niet vieren, noch zich verantwoorden. Want haar naam is niemand.

Daar komt bij dat de overheid noodzakelijkerwijze gezag zal moeten verbeelden als complement van de macht die in haar monopolies besloten ligt. Dat gezag is noodzakelijk als bron voor legitimiteit, maar moet eerder in strengheid en gestrengheid worden gezocht dan in vriendelijkheid en openheid. Dat maakt de overheid ook wezenlijk anders dan een bedrijf. Hoe responsief de staat ook is, dat maakt van de staat nog geen vriendelijke, aardige, laat staan 'leuke' institutie. Daarom ook moet de staat een zekere afstand bewaren, ook als onmiddellijkheid een belangrijke karakteristiek van de netwerksamenleving is. Deze strengheid en gestrengheid drukt het gekozen logo zeker uit en het gezag komt tot uitdrukking in de historische betekenis van het logo.

## Conclusie: van onzichtbare naar esthetische overheid

Door zijn mimetische representatie wordt de Rijksdienst onzichtbaar. In een samenleving waarin burgers dagelijks beelden consumeren via televisie, reclameborden en internet, is dit op zijn minst opmerkelijk, mogelijk zelfs schadelijk. Als de overheid zoveel kleuren kent als de maatschappij die ze dient, dan verandert ze in een spiegel waarin de burger of 'het vraagstuk' alleen zichzelf ziet. En dan nog in spiegelbeeld. Nooit echter komt de organisatie achter de spiegel in beeld. Maar de overheid is niet de burger, noch een afbeelding daarvan. En de burger is niet de overheid. Dit laatste klinkt aannemelijk en lijkt op een gespiegelde redenering – twee zijden van dezelfde munt. Desondanks betogen wij dat de Nota Vernieuwing Rijksdienst wél benadrukt dat de overheid niet als de burger is, maar onvoldoende markeert dat burgers niet zoals de overheid hoeven te zijn.

Het was uit dienstbaarheid, maar haar naam werd niemand. In een gedifferentieerde samenleving pluriformiseert een in essentie volgens het tayloristische ordeningsprincipe vormgegeven ambtelijk apparaat, waardoor het externe beeld fragmenteert. Door deze mimetische representatie werd de Rijksdienst onzichtbaar. Als de overheid zoveel kleuren kent als de maatschappij die ze dient, verandert ze in een spiegel waarin de burger alleen nog zichzelf terugziet. En dan nog in spiegelbeeld. Daarmee verdwijnt de *afstand*, zowel fysiek als in de waarden en belangen, die óók eigen is aan de relatie tussen overheid en bestuur. Naast de nabijheid op allerlei niveaus van dienstverlening is deze relatie in andere opzichten ook te kenmerken als een van principiële afstand.

Het rijksbrede logo weekt zich los van de mimetische representatie, net zoals impressionistische schilderijen 'los' staan van de werkelijkheid die ze 'beschrijven' of anderszins representeren. *Guernica* toont het bombardement door

generaal Franco, maar volgens de verbeelding van Pablo Picasso. In deze afstand tot de werkelijkheid schuilen de meerwaarde van het schilderij én de autonomie van de schilder. De meerwaarde van het schilderij is gelegen in de esthetische representatie van het gebeurde: dat maakt het schilderij tot meer dan een imperfecte afbeelding of een foto. Het nieuwe rijksbrede logo, zo concluderen wij, markeert door *esthetische* afstand de specifieke positie van de overheid als geheel, en de autonomie van de Rijksdienst. De Rijksdienst is er voor de burger, maar *is* niet de burger. Net zoals niet alle onderdelen van de Rijksdienst hetzelfde *zijn*, maar wel tot dezelfde organisatie behoren.

Dat is wat ons betreft een interessante en productieve gedachte, maar alleen als deze wordt doorgezet tot in de onderliggende organisatielogica. Zou eenzelfde *esthetisch uitgangspunt* bron van inspiratie kunnen zijn voor de vormgeving van de organisatie? Een dergelijke organisatielogica laat zich niet beheersen door de mimetische idee van de *perfect fit* tussen 'beleidsunit' en maatschappelijk probleem, of tussen organisatieonderdelen onderling, maar laat zich juist bewust niet in haar organisatiestructuur vereenzelvigen met maatschappelijke problemen of andere organisatie-elementen. Tot de maatschappij wordt juist afstand bewaard, en intern geldt het organisatieprincipe van productieve redundantie. Het logo is daarin een verbindend, want verbeeldend, element. Het logo is dan als een kunstwerk: een esthetische verbeelding. Het logo markeert aan de ene kant dat de overheid niet *is* als de burger, maar tegelijkertijd dat de burger niet *is* zoals de overheid. En, belangrijker nog, het wil dat verschil niet voortdurend en op uiteenlopende wijzen wegnemen, maar onderkent dat verschil juist als basis voor handelen en maakt het productief. Dat levert een aantal handelingsopties op, die uiteraard spanningsvol zijn. We formuleren die in een aantal stellingen.

*Hoe meer afstand de overheid ten opzichte van de burgers inneemt, hoe meer zichtbaar de overheid voor de burgers is*

Als de overheid maatschappelijke vraagstukken rechtstreeks in haar organisatie

wil afbeelden, als ze met andere woorden naar isomorfie streeft, leidt dat tot grotere onzichtbaarheid. De drang tot grote nabijheid leidt tot onzichtbaarheid door de veelheid van gezichten, zo is onze conclusie. Zo ontstaan vanuit de pogingen tot nabijheid en zichtbaarheid juist onbedoeld afstand en onzichtbaarheid.

Een van de doelstellingen van het ene logo is de vergroting van zichtbaarheid van de Rijksdienst – voor de burger, maar ook voor de ambtenaar in dienst van het Rijk. Het logo verwijst naar de historie, kent een zekere strengheid en creëert daarmee afstand, die de zichtbaarheid en herkenbaarheid vergroot. Overheid en burger vallen niet samen, zo drukt het logo uit. De overheid plaatst zich tegenover de burger en is vanwege de enkelvoudigheid van het logo herkenbaar. De identiteit die het logo bevestigt is een identiteit die niet samenvalt met de burger, noch met de samenleving. De zichtbaarheid van de rijksoverheid wordt door het ene logo groter, zowel voor de burger als voor de ambtenaar in dienst van het Rijk.

Dat lijkt een keuze, de overheid kan dit meer of minder doen, maar de keuzevrijheid is volgens ons beperkt. De samenleving dwingt de keuze namelijk (al) af. Gedurende de afgelopen decennia zijn de verzuilde arrangementen verstatelijk, waardoor de overheid als het ware in de samenleving is ingedaald. Ze is zich steeds meer met maatschappelijke problemen gaan vereenzelvigen en is zich tegelijkertijd steeds meer als bestuurscentrum ter oplossing van de problemen gaan opvatten. Dat daaruit als vanzelf de tragedie volgt dat elk maatschappelijk vraagstuk van een bestuurlijk antwoord wordt voorzien en dat bij toegenomen problematiek ook steeds meer aan de eigen organisatie wordt gesleuteld is begrijpelijk. Spiegelbeeld daarvan is de burger die alle problemen dan ook graag neerlegt bij die al te nabije overheid. Dat de overheid daaraan niet kan voldoen, leidt dan bij de burger tot legitimeitsverlies en tot nog grotere onzichtbaarheid van de overheid, die als het ware amorf wordt. Aan de kant van de overheid volgt de ene na de andere reorganisatie. Amchtig worden dan de ambities uitgebreid. Alleen als er een markering is dat de overheid niet met de burger of de samenleving samenvalt, kan regelmatig gezaghebbend nee worden gezegd. Zonder die markering wordt

er geen nee 'gezegd', maar 'gedaan': de overheid slaagt er eenvoudigweg niet meer in om alles te doen. De vraag is of de overheid er in kan slagen om 'het juiste' te doen, in de juiste mate. Aan dat dieper gelegen proces kan het logo zijn uiteraard beperkte bijdrage leveren.

*Eenheid in de 'substructuren' (zoals bedrijfsvoering en logo) kan meer variëteit in handelingsrepertoires mogelijk maken*

De organisatieloga die in de huidige vernieuwingsoperatie wordt aangetroffen, vertoont met het hier voorgaande een vergelijkbare tragiek. Daarin is immers de ambitie belichaamd om structuur en functioneren van de Rijksdienst beter te laten aansluiten bij meervoudige maatschappelijke problematiek die zich niet steeds houdt aan de bestaande departementale indeling. Een dubbele beweging moet daarin voorzien: enerzijds standaardisatie en uniformering, anderzijds flexibilisering, wat hier is benoemd als 'organisatorische souplesse'. Ontkoking moet een oplossing bieden voor verkoking, maar die stelling verdient kritische reflectie. Daarachter ligt immers de vooronderstelling dat maatschappelijke problematiek integraal, samenhangend en multidimensioneel is. Dat is vaak een misverstand. Maatschappelijke problematiek kenmerkt zich eerder door contradicties, dilemma's en paradoxen. Bovendien zijn 'we' het zowel oneens over wat de problematiek is als over de wegen naar een oplossing. Dat is de kern van de *politiek*: die gaat over wat ons scheidt en verdeeld houdt en niet over wat ons bindt en waarover we consensus hebben. De overheid is daarvan een uitdrukking en moet dat ook blijven, omdat die verdeeldheid ons ook tegen een al te indringende inzet van de monopolies beschermt.

Het eerder genoemde RMO-rapport *De ontkoking voorbij* laat zien dat zowel de analyse van verkoking als de oplossing van ontkoking voortkomt uit hetzelfde discours, namelijk de door Taylor en Weber beschreven en soms voorgeschreven receptuur van de modernistische beleidsmachine, die een perfecte afstemming kent en taak en uitvoering naadloos doet aansluiten. Bij de gedachte dat de overheid onze collectieve probleemoplossingsmachine is plaatsen wij

hier relativerende kanttekeningen. Het is primair de samenleving die de eigen problemen moet oplossen. De overheid kan daarin een randvoorwaardelijke rol vervullen, maar kan, gegeven haar eigen aard, die oplossing niet overnemen. Dan is immers *bureaucratisering* een onontkoombaar gevolg en dat was nu precies niet de bedoeling. Daarnaast is de overheid uitdrukking van waardenconflicten en belangenstrijd. Die zijn onoplosbaar. In een democratische politieke orde gaat het erom deze conflicten en strijd te beteugelen, zodat we vreedzaam in onenigheid kunnen voortbestaan. Daartoe strekken de monopolies van de staat en de rechtsstatelijke verankering ervan.

Het voorbeeld van het internet maar ook voorbeelden uit andere domeinen laten zien dat standaardisatie een voorwaarde kan zijn voor grote variëteit en flexibiliteit. Dat betekent overigens wel dat deze standaardisatie gematigd blijft. Er is immers een precare balans tussen standaardiseren en flexibiliseren. Al te ver doorgevoerde uniformering van substructuren kan negatief uitpakken voor innovatief vermogen en flexibiliteit. We bepleiten dan ook eerst en vooral lichtvoetigheid als het gaat om de uniformering van bedrijfsvoering. Achter het ene logo moet variëteit kunnen bestaan.

*Hoe meer sprake is van niet-identiteit tussen overheidsorganisatie en externe representatie, hoe beter het logo werkt*

De organisatie van de overheid achter de door het ene logo verbeelde identiteit moet *pluralistisch* zijn. Het gaat om machtenscheiding, 'checks and balances' en 'countervailing powers'. Dat is echter wat anders dan de eerder genoemde fragmentatie die volgt uit de vereenzelviging met maatschappelijke problematiek. Daaruit moeten we ook afleiden dat de zichtbaarheid van de staat berust op een *niet-identiteit* tussen overheid en samenleving, én tussen overheid en burger. Zichtbaarheid impliceert *afstand* en *verschil*. Dat geldt ook omgekeerd. De burger blijft ook verschillend van de overheid. Dat beluisteren wij rondom het project van het rijksbrede logo veel minder. De herkenbaarheid die de overheid zich wil aanmeten en die ook in de transactierelaties tussen over-

heid en burger tot uitdrukking moet komen, lijkt te impliceren dat de burger wel op de overheid moet lijken om zijn weg te kunnen vinden. De gestandaardiseerde en geflexibiliseerde overheid lijkt van de burger te verwachten dat deze zich volledig herkent in de administratieve beheersingslogica van de staat. Verbeterde dienstverlening achter één loket valt alleen te realiseren als deze dienstverlening enkelvoudiger wordt gemaakt en als 'achter het loket' de registraties alle kennis over de burger bevatten. *Soft sister* (de overheid als dienstverlener met maatwerk) veronderstelt *big brother* (de alziende controleur). Het past in een democratische rechtsstaat dat de afstand van de overheid tot de burger gespiegeld wordt in een omgekeerde afstand van de burger tot de overheid. De relatieve onzichtbaarheid van de burger komt ook in zijn verschillen tot uitdrukking. Het is van belang dat die verschillen tot op zekere hoogte ongekend blijven voor de staat.

De relatie tussen burger en overheid is, om de eerder gehanteerde terminologie te gebruiken, een *esthetische*. Het gaat om verbeelding en minder om afbeelding. Dat betekent ook dat de Rijksdienst alle pogingen om een sterke gelijkens te vertonen met de samenleving en de daarin voorkomende problematiek beter kan staken. De overheid is anders dan de samenleving en kan dat anders-zijn ook maar beter markeren. Daarbij is van groot belang dat de overheid wel de waarden van pluraliteit en verschil moet beschermen. Dat doet ze met en kan ze vanwege de monopolies die we democratisch aan de staat hebben toevertrouwd. Tegelijkertijd beschermt die pluraliteit ons als burgers weer tegen een al te in- en opdringende staat.

De organisatie van het Rijk heeft het logo als symbool van *eenheid*. In die eenheid markeert de overheid dat zij anders is dan de samenleving. De relatie tussen overheid en samenleving is in die zin een *esthetische*: het gaat om representatie. Niet voor niets is die relatie in de eerste en de laatste plaats geïnstitutionaliseerd in de parlementaire democratie, een representatieve orde par excellence. In de eenheid van de staat wordt op die manier de pluraliteit van de samenleving verbeeld en beschermd. Daarom past steeds een relativering van de reikwijdte

van de in het logo gesymboliseerde eenheid.

Als het logo hiervan de uitdrukking weet te zijn, levert het een belangrijke bijdrage aan het markeren van de verhouding tussen burger en overheid. Die verhouding is er een van afstand. Alleen zo heeft de staat een gezicht.

## Noten

- 1 Persconferentie na de ministerraad, 's-Gravenhage, 21 december 2007.  
Zie ook [www.minaz.nl](http://www.minaz.nl).
- 2 Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Nota Vernieuwing Rijksdienst*, 's-Gravenhage 2007.
- 3 Zie bijvoorbeeld 'Waarom een rijksbreed logo' op 'Project 1 Logo' van de website [www.communicatieplein.nl](http://www.communicatieplein.nl), laatst geraadpleegd op 9 februari 2009.
- 4 Persconferentie na de ministerraad, 's-Gravenhage, 21 december 2007.  
Zie ook [www.minaz.nl](http://www.minaz.nl).
- 5 Het jaarprogramma is de praktische uitwerking van het in augustus 2005 door de Ministerraad vastgestelde Implementatieplan, dat de kabinetsreactie was op het rapport van de Commissie Wolffensperger, '50 Aanbevelingen voor communicatie (met en door een Andere Overheid)', juni 2005.
- 6 P.H.A. Frissen, *De Staat van Verschil. Een Kritiek van de Gelijkelijkheid*. Van Genneep, Amsterdam 2007, p. 225 e.v.
- 7 Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Nota Vernieuwing Rijksdienst*, 's-Gravenhage 2007, p. 40.
- 8 SG-Overleg, *De verkokering voorbij*, 's-Gravenhage 2007. Zie [www.minaz.nl/Actueel/Kamerstukken/2007/februari/Notitie\\_SG\\_Overleg\\_De\\_verkokering\\_voorbij](http://www.minaz.nl/Actueel/Kamerstukken/2007/februari/Notitie_SG_Overleg_De_verkokering_voorbij).
- 9 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte*, Uitgeverij SWP, Amsterdam 2008.
- 10 In het vervolg spreken we van variëteit, als we doelen op waarden en verschijnselen als meervoudigheid, meervormigheid, pluriformiteit, pluraliteit, verschil en ongelijkheid.
- 11 Bram Peper, Op zoek naar samenhang en richting. In: B. Peper, P. Schnabel, H. Tjeenk Willink, B. Tromp, *Haagse tegenstrijdigheden*. Amsterdam University Press, Amsterdam 2002, p. 27-52.
- 12 Zie T. Schillemans, *Regelruimte*. Over de logica van verkokering en alternatieven voor ontkokering. Bijlage van het RMO-rapport *De ontkokering voorbij*. Uitgeverij SWP, Amsterdam 2009. Zie ook M.J.T. van Twist, *Verbale vernieuwing: aantekeningen over de kunst van bestuurskunde*. VUGA, 's-Gravenhage 1995.
- 13 Zie onder meer: Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie (Commissie Van Veen), *Bestuursorganisatie bij de Kabinetsformatie 1971*. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1971. Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (Commissie-Vonhoff), *Elk kent de laan, die derwaarts gaat*. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1980.
- 14 Zie onder meer: H.D. Tjeenk Willink, *Kunnen politici veranderen?* Rede bij het neerleggen van het ambt van buitengewoon hoogleraar politieke en bureaucratische besluitvorming aan de Katholieke Universiteit Brabant op 29 januari 1987; H.D. Tjeenk Willink, *De mythe van het samenhangend overheidsbeleid*. Rede bij de aanvaarding van het ambt van buitengewoon hoogleraar politieke en bureaucratische besluitvorming aan de Katholieke Hogeschool Tilburg op 1 november 1984; H.D. Tjeenk Willink, *Regeren in een dubbelrol*, Achtergrondstudie nr. 1 bij het derde rapport van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1980.
- 15 Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Nota Vernieuwing Rijksdienst*, 's-Gravenhage 2007, p. 8.
- 16 Zie F.R. Ankersmit, *Aesthetic Politics; Political Philosophy Beyond Fact and Value*. Stanford University Press, Stanford 1996.

## Over de auteurs

**Drs. Jaap van der Spek** is politicoloog en als leermanager en onderzoeker werkzaam bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Daarnaast is hij als docent verbonden aan de Universiteit van Amsterdam.

**Prof. dr. Paul Frissen** is decaan en bestuursvoorzitter van de NSOB. Tevens is hij hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg en lid van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

**Drs. Rien Rouw** is senior adviseur kennis bij het ministerie van OCW en gastonderzoeker bij de NSOB-Denktank. Eerder werkte hij bij de Algemene Rekenkamer en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)

**Dr. Martijn van der Steen** is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

**Prof. dr. Esther Cleven** is conservator van het Graphic Design Museum in Breda. Tevens is zij bijzonder hoogleraar Moderne typografie en grafisch ontwerpen aan de Faculteit der Geesteswetenschappen van de Universiteit van Amsterdam (UvA). De leerstoel is ingesteld vanwege de Vereniging Beroepsorganisatie Nederlandse Ontwerpers (BNO)

## Graphic Design Museum

Het in Breda gevestigde Graphic Design Museum is het eerste museum ter wereld voor grafische vormgeving. Het is een nieuw museum in het centrum van de stad met mooie grote zalen, een speciale kinderzaal, een museumlab, een museumshop en een café.

Het museum maakt het grafische erfgoed zichtbaar en signaleert nieuwe ontwikkelingen binnen het vakgebied. Het Graphic Design Museum bevindt zich in het brandpunt van de moderne media. Nieuwe technologieën bepalen de vormen van presentaties en archivering. Als platform voor grafisch ontwerpen bestrijkt het museum het gehele vakgebied voor visuele communicatie en is het een wereldwijde vrijplaats voor tekst en beeld, dynamiek en verandering.

## De NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur is een interuniversitair opleidingsinstituut in Den Haag. Vanaf 1989 streeft de NSOB ernaar om met geavanceerde en uitdagende opleidingen voor het topsegment van het management in openbaar bestuur en publieke sector bij te dragen aan een hoogwaardig openbaar bestuur. De opleidingen van de NSOB onderscheiden zich door geavanceerde didactische concepten, een excellent docentenkorps van topwetenschappers en vooraanstaande professionals uit de praktijk en intensieve en kleinschalige onderwijsvormen. De NSOB is sinds 2006 niet alleen een hoogwaardig opleidingsinstituut voor de publieke sector, maar tevens denktank. In die functie draagt de NSOB bij aan de kennisontwikkeling voor en over openbaar bestuur en de publieke sector. Het gaat om strategische vragen over beleidsinhoud en sturingsrelaties, verschuivende verhoudingen tussen private, publieke en politieke domeinen en over de vormgeving en instrumentering van veranderingen in die domeinen. De NSOB werkt aan vragen die worden aangereikt door opdrachtgevers uit openbaar bestuur en publieke sector, maar ook aan vragen die voortkomen uit autonome wetenschappelijke en professionele reflectie.

## Colofon

*Concept* Paul Frissen, Mieke Gerritzen

*Auteurs* Jaap van der Spek, Paul Frissen, Rien Rouw, Martijn van der Steen

*Voorwoord* Esther Cleven

*Productie* Fran van den Bogaert

*Vormgeving* Silke Oude Griep, Sylvia Klop

*Ontwerp Logo voor de Rijksoverheid* Studio Dumbar

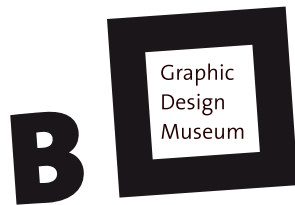
*Tekstcorrectie* Laura van Campenhout

*Druk* NPN drukkers BV

*Deze uitgave is mede mogelijk gemaakt door* Stichting Dioraphthe

Graphic Design Museum  
Boschstraat 22  
4811 GH Breda  
[www.graphicdesignmuseum.com](http://www.graphicdesignmuseum.com)

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur  
Lange Voorhout 17  
2514 EB Den Haag  
[www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)



**NSOB** . .

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

ISBN 978-90-72637-29-1



9 789072 637291 >