

MISSIE GESLAAGD?

**Een kwalitatief onderzoek naar de perceptie van ambtenaren
van de identiteit van de Rijksoverheid**

Teuni Verploegh
Juni 2010



MISSIE GESLAAGD?

Een kwalitatief onderzoek naar de perceptie van ambtenaren van de identiteit van de Rijksoverheid

Utrecht, juni 2010

Teuni Verploegh

3137465

Ina Boudier-Bakkerlaan 43

3582 VH Utrecht

T.A.Verploegh@students.uu.nl

Universiteit Utrecht

Bestuurs- en Organisationswetenschap

Master Communicatie, Beleid & Management

Eerste begeleider: Drs. Elyse Walter

Tweede begeleider: Prof. Dr. Eugène Loos

Afbeelding omslag: Hek van het ministerie van Financiën, door Jan van der Ploeg

Voorwoord

Vanaf het moment dat ik met deze scriptie begon, een half jaar geleden, tot een paar weken terug heb ik gezegd dat in mijn scriptie absoluut geen voorwoord zou komen. Een stukje tekst waarin je vertelt hoe leuk of hoe moeilijk het allemaal wel niet was om je scriptie te schrijven: ik vond het maar onzin. Het ontbreken van een ander aspect van het voorwoord begon echter steeds meer aan mij te knagen: het bedanken van de mensen die mij geholpen hebben bij het schrijven van mijn scriptie. Omdat ik het niet over mijn hart kan verkrijgen om deze mensen niet te bedanken, schrijf ik hierbij toch nog een voorwoord.

Allereerst wil ik mijn scriptiebegeleidster, drs. Elyse Walter hartelijk bedanken voor alle steun tijdens het schrijven van mijn scriptie. Zij heeft mij veel tips en vertrouwen gegeven. Ook wil ik prof. dr. Eugène Loos, mijn tweede begeleider, bedanken voor zijn input. Vervolgens wil ik graag Mirke Beckers en Annette Bruin van het ministerie van Algemene Zaken bedanken voor alle tijd en moeite die zij in mijn scriptie hebben gestoken en voor de ideeën die zij mij hebben gegeven. Ik wil tevens alle medewerkers van de Belastingdienst en het ministerie van Financiën die de interviews mogelijk hebben gemaakt bedanken. Vanzelfsprekend bedank ik ook de mensen die mijn scriptie meermaals hebben doorgelezen en van commentaar hebben voorzien. Ten slotte wil ik degenen bedanken die voor afleiding tijdens het schrijven van mijn scriptie hebben gezorgd, want van een opleiding zonder afleiding was ik vast en zeker horendol geworden.

Teuni Verploegh

Utrecht, juni 2010

Samenvatting

Deze explorerende casestudy behandelt de perceptie van ambtenaren van de identiteit van de Rijksoverheid, in het licht van de missie en het motto. Deze communicatie-uitingen zijn tot stand gekomen met als doel om de burger een beter beeld en meer vertrouwen te geven ten opzichte van de Rijksoverheid. Het is echter ook belangrijk om intern onderzoek te doen naar de beleving van de Rijksoverheid, en de beleving van de missie en het motto. Allereerst wordt in het theoretisch kader van dit onderzoek ingegaan op enerzijds literatuur omtrent identiteit, missie en motto, en anderzijds op literatuur omtrent figuurlijke taal zoals metaforen en verhalen. Vervolgens zijn in het empirische deel twintig interviews gevoerd met ambtenaren van een uitvoerende organisatie, de Belastingdienst, en een kerndepartement, het ministerie van Financiën. Tijdens deze interviews is ingegaan op onderwerpen uit het theoretisch kader.

Uit de interviews blijkt dat respondenten redelijk positief staan tegenover de Rijksoverheid, maar dat zij enkele punten minder positief waarderen. Deze punten zijn het imago van de Rijksoverheid, de eenheid binnen de Rijksoverheid en de waarden in de Rijksoverheid. De waarden die respondenten noemen komen weinig overeen met waarden die in de missie staan, wat de missie volgens de literatuur niet ten goede komt. Over de missie en het motto zijn respondenten overwegend positief, wel zijn ze verdeeld over het nut ervan. Inhoudelijk zijn de missie en het motto goed, maar men is verdeeld over het idee dat de missie en het motto het imago van de Rijksoverheid beter kunnen maken en kunnen zorgen voor meer eenheid. Respondenten van het kerndepartement en de uitvoeringsorganisatie vinden beiden de sfeer en cultuur in de eigen organisatie goed, een positief gegeven voor de identiteit van de organisatie. Wanneer het gaat om identiteit van de Rijksoverheid zijn respondenten van het ministerie van Financiën meer naar buiten gericht, wellicht omdat het werk van respondenten bij Financiën een directere invloed heeft op de samenleving. Respondenten van de Belastingdienst staan negatiever tegenover de missie en het motto, dit kan komen doordat zij minder met eenheidsvorming binnen de Rijksoverheid te maken hebben.

Vanuit de literatuurstudie en de empirische studie worden drie aanbevelingen gedaan. Ten eerste is het belangrijk dat elke organisatie bewust wordt gemaakt van de eenheid in de Rijksoverheid, zodat ambtenaren meer betrokken raken bij de Rijksoverheid. Ten tweede dient bij de missie en het motto niet alleen naar burgers te worden gekeken. Het is belangrijk voor de betrokkenheid bij de Rijksoverheid en identificatie met de Rijksoverheid dat ook onder medewerkers de missie en het motto tot leven komen. Ten derde raad ik aan eerst onderzoek te doen naar hoe de missie en het motto het beste onder de aandacht van medewerkers gebracht kunnen worden.

Inhoud

Voorwoord	3
Samenvatting	4
Inhoud	5
1 Inleiding	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Probleemstelling	9
1.3 Relevantie	10
1.3.1 Wetenschappelijk	10
1.3.2 Maatschappelijk	10
1.3.3 Praktisch	10
1.4 Leeswijzer	11
2 Context: Een missie voor de Rijksoverheid	12
2.1 2000: Communicatie groeit	12
2.2 2005: Wolffensperger maakt het concreet	13
2.3 2010: En hoe gaat het verder?	14
3 Theoretisch kader	16
3.1 Identiteit, missie en motto	16
3.1.1 Wat is identiteit?	16
3.1.2 Medewerkers en identiteit	17
3.1.3 Identiteit in de publieke sector	18
3.1.4 Wat is een missie?	18
3.1.5 Wat betekent een missie voor medewerkers?	19
3.1.6 Missie in de publieke sector	20
3.1.7 Motto	21
3.2 Figuurlijke taal	22
3.2.1 Metonymie en synecdoche	23

3.2.2 Metafoor	24
3.2.3 Ambigüiteit en ironie.....	26
3.2.4 Verhaal	26
4 Methodologisch kader.....	28
4.1 Wetenschappelijke positionering.....	28
4.2 Kwalitatief onderzoek.....	29
4.3 Verantwoording en benadering respondenten.....	30
4.4 Wijze van interviewen	31
4.5 Wijze van analyseren.....	33
4.6 Betrouwbaarheid en validiteit.....	34
5 Resultaten	36
5.1 Belastingdienst / Ministerie van Financiën	36
5.1.1 Leuk	36
5.1.2 Sfeer en cultuur	37
5.2 Rijksoverheid	39
5.2.1 Associaties	39
5.2.2 Waarden	44
5.2.3 Mening.....	47
5.2.4 Publieke sector	48
5.2.5 Eenheid.....	49
5.2.6 Burgers	50
5.2.7 Politiek.....	51
5.3 Missie en motto.....	52
5.3.1 Concept.....	52
5.3.2 Missie.....	53
5.4 Motto: ‘De Rijksoverheid. Voor Nederland.’	58
5.5 Publiek.....	59

6 Conclusie	60
6.1 Conclusies.....	60
6.1.1 Belastingdienst / Ministerie van Financiën	60
6.1.2 Rijksoverheid	60
6.1.3 Missie en motto.....	63
6.1.4 Verschillen en overeenkomsten tussen groepen respondenten	64
6.1.5 Conclusie der conclusies.....	65
6.2 Aanbevelingen.....	65
6.3 Beperkingen en suggesties vervolgonderzoek	66
7 Literatuur	68
Bijlagen	

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

“De Rijksoverheid. Voor Nederland.”

Dit is het motto dat de Rijksoverheid eind maart jongstleden in gebruik heeft genomen. Hierbij hoort ook een missie, die te lezen is in Kader 1. Deze missie en dit motto zijn de eerste in hun soort: nog nooit eerder is er een missie of een motto voor de Rijksoverheid geweest. Departementen, diensten en agentschappen werden niet samengebonden door één missie of motto. Deze samenhang bleek echter noodzakelijk voor het vertrouwen van de burger in de Rijksoverheid.

De missie van de Rijksoverheid

De Rijksoverheid werkt aan een rechtvaardige, ondernemende en duurzame samenleving. In onze democratische rechtsstaat is het belangrijk dat mensen en maatschappelijke organisaties zich in vrijheid en veiligheid kunnen ontplooiën. Daarvoor zijn keuzes nodig, in Nederland, in Europa, in de wereld. De Rijksoverheid weegt belangen tegen elkaar af, investeert in de toekomst en treedt op als dat nodig is. Dat doet zij met hart voor de publieke zaak, integer en met kennis van zaken.
De Rijksoverheid. Voor Nederland.

Kader 1: De missie van de Rijksoverheid

In 2005 geeft de Gemengde Commissie Communicatie (de Commissie Wolffensperger) aan dat de rolverdeling tussen overheid en burger aan hervorming toe is. Burgers zijn mondiger geworden, zelfbewust en kunnen zelfstandig keuzes maken. De overheid is van spelbepaler medespelbepaler geworden in het maatschappelijk veld. De rolverdeling tussen burger en overheid is hierin niet meegegroeid, en het beeld dat burger en overheid van elkaar hebben komt niet overeen met deze nieuwe werkelijkheid. *“Burgers hebben een onrealistisch verwachtingspatroon over wat de overheid kan doen en zou behoren te doen.”*, aldus de Gemengde Commissie Communicatie (2005, p. 2).

Daarnaast is het vertrouwen in de regering en dus het ‘draagvlak voor overheidshandelen’ gekrompen. Cijfers uit de Belevingsmonitor van 2003 en 2004 tonen aan dat een grote meerderheid van de burgers zegt geen vertrouwen in de regering te hebben. De Gemengde Commissie Communicatie (2005) geeft aan: *“De afstand tussen burger en overheid is dermate groot geworden dat er te weinig draagvlak voor het handelen van de overheid bestaat.”* (p. 3).

Om de burger een goed beeld te geven van de overheid en om zijn vertrouwen te winnen, is het belangrijk dat hij de samenhang in het beleid kan zien. De samenhang kan middels communicatie bewerkstelligd worden door de overheid als één afzender te zien. Dit wordt zichtbaar gemaakt door

één beeldmerk voor uitingen van de Rijksoverheid. Hierbij gaat het om één logo, één missie en één motto. Dit samen wordt de 'grondtoon' van de Rijksoverheid genoemd (Gemengde Commissie Communicatie, 2005, p. 13-14).

De doelstellingen omtrent de grondtoon zijn extern gericht: burgers moeten de samenhang in de Rijksoverheid zien waardoor ze het vertrouwen in de Rijksoverheid terugkrijgen. Bij de vorming van een missie is de interne kant echter ook belangrijk (Van Hasselt, 2001, p.20). Wanneer een missie niet intern gedragen wordt, wordt het moeilijk om hem extern aan de grond te krijgen (Van Hasselt, p. 20). De betekenis die ambtenaren aan de Rijksoverheid en de missie en het motto geven kan dus van invloed zijn op de externe werking.

1.2 Probleemstelling

Naast onderzoek onder externe partijen, is het ook van belang om intern onderzoek te doen onder ambtenaren van de Rijksoverheid. Ik zal daarom een kwalitatief onderzoek uitvoeren onder Rijksambtenaren. Dit zal ik doen onder ambtenaren van het ministerie van Financiën en van de Belastingdienst. Dit onderscheid maak ik om te kijken of betekenisgeving anders is in een kerndepartement dan in een uitvoeringsorganisatie. In dit onderzoek gaat het om de betekenis die men aan de identiteit van de Rijksoverheid geeft. Daarnaast gaat het erom in hoeverre deze betekenis overeenkomt met wat in de missie en het motto naar buiten wordt uitgedragen. Hieruit komt de volgende hoofdvraag naar voren:

Hoe percipiëren ambtenaren de identiteit van de Rijksoverheid in het licht van de missie en het motto?

Deze hoofdvraag kan verdeeld worden in vier deelvragen:

A. Hoe geven ambtenaren betekenis aan het kerndepartement of de uitvoeringsorganisatie?

B. Hoe geven ambtenaren betekenis aan de Rijksoverheid?

C. Hoe geven ambtenaren betekenis aan de missie en het motto van de Rijksoverheid?

D. Zijn er verschillen en overeenkomsten tussen de betekenis die ambtenaren van het kerndepartement en ambtenaren van de uitvoeringsorganisatie geven aan de identiteit van de Rijksoverheid?

De hoofdvraag en deelvragen tracht ik te beantwoorden aan de hand van het doen van interviews. Deze gegevens analyseer ik door te kijken naar de verhalen die respondenten vertellen, en door te kijken naar de stijlfiguren die ze hiervoor gebruiken. Aan de hand van deze methode verwacht ik een goed beeld te krijgen van de betekenis die rijksambtenaren aan de Rijksoverheid geven.

1.3 Relevantie

1.3.1 Wetenschappelijk

Er is veel onderzoek gedaan naar onderwerpen als identiteit en missie (o.a. Campbell & Yeung, 1991; Weiss & Piderit, 1999; Stallworth Williams, 2008; Desmidt, Prinzie & Heene, 2008). Vaak gaat het in deze onderzoeken om het belang van een sterke identiteit, hoe een missie hierbij kan helpen en om het effect van een missie. Het overgrote deel van deze onderzoeken is kwantitatief. Dit onderzoek is een kwalitatieve casestudy. Daarom kan dit onderzoek een aanvulling geven op de bestaande literatuur rond identiteit en missievorming.

In deze kwalitatieve casestudy kijk ik tevens naar figuurlijke taal die respondenten gebruiken omtrent de identiteit van een organisatie. Dit aspect van mijn onderzoek is bijzonder: op het gebied van organisatie-identiteit heb ik dit niet eerder gezien. Ook op dit vlak kan mijn onderzoek een bijdrage leveren aan de wetenschap.

1.3.2 Maatschappelijk

In maatschappelijk opzicht is dit onderzoek een toevoeging aan het discours rond het vormen van een missie en motto in de publieke sector. De missie is een veelgebruikt middel in organisaties, zowel in de private als de publieke sector.

Daarnaast is het interessant dat dit onderzoek kijkt naar de betekenis die ambtenaren geven aan de Rijksoverheid. De Rijksoverheid focust met de vorming van missie en motto op het kweken van vertrouwen van de burger. Dit vertrouwen is nodig voor het creëren van draagvlak voor de overheid. Echter, wanneer de betekenisgeving van medewerkers niet overeenkomt met wat de overheid wil uitstralen, zal het lastig worden om vertrouwen, en dus draagvlak, onder burgers te creëren. Dit gegeven maakt dat het belangrijk is om intern onderzoek te doen naar betekenisgeving van rijksambtenaren over de Rijksoverheid.

1.3.3 Praktisch

Dit onderzoek is met name relevant voor de Voorlichtingsraad, een onderdeel van het ministerie van Algemene Zaken. De Voorlichtingsraad kan aan de hand van deze explorerende casestudy te weten

komen hoe Rijksambtenaren tegenover de Rijksoverheid staan. Hier kan de Voorlichtingsraad op inspelen in zijn communicatie naar ambtenaren toe.

Tevens is binnen de Rijksoverheid nog geen kwalitatief onderzoek gedaan onder medewerkers. Wanneer men na dit onderzoek hiermee verder wilt gaan, is het interessant om te kijken hoe dit onderzoek is uitpakkt en of de gebruikte methode voor herhaling vatbaar is. De Rijksoverheid zou er bijvoorbeeld naar aanleiding van dit onderzoek voor kunnen kiezen om een dergelijk onderzoek uit te voeren in alle organisaties die onder de Rijksoverheid vallen.

1.4 Leeswijzer

Allereerst zal in hoofdstuk 2 een context geschetst worden waarin de missie en het motto van de Rijksoverheid tot stand zijn gekomen. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 het theoretisch kader voor dit onderzoek belicht. Het theoretisch kader bevat twee delen. In het eerste deel wordt een overzicht gegeven van literatuur omtrent identiteit, missie en motto. In het tweede deel behandel ik literatuur over de methode van analyseren, waarbij het gaat om figuurlijke taal als metaforen en verhalen. Deze twee onderdelen van het theoretisch kader stonden centraal bij de vorming van de topics voor de interviews, wat te lezen is in hoofdstuk 4, het methodologisch kader. Hierin worden onderzoeksmethoden beschreven en verantwoord. Na dit hoofdstuk volgen in hoofdstuk 5 de resultaten van het empirische onderzoek. In het laatste hoofdstuk, hoofdstuk 6, worden aan de hand van de resultaten conclusies gevormd en aanbevelingen gedaan. In dit hoofdstuk worden ook de beperkingen van het onderzoek besproken en suggesties voor vervolgonderzoek gedaan.

2 Context: Een missie voor de Rijksoverheid

In dit hoofdstuk zal ik ingaan op de ontstaansgeschiedenis van de missie en het motto van de Rijksoverheid. De wortels van dit proces liggen in 2000 en het gaat nu, in 2010, nog altijd door.

2.1 2000: Communicatie groeit

Communicatie is het afgelopen decennium een steeds belangrijker onderwerp geworden voor de Rijksoverheid. De eerste sprong richting communicatie was in augustus 2001, toen het rapport 'In dienst van de democratie' van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (ook wel Commissie Wallage genoemd) uitkwam. Deze commissie, onder voorzitterschap van Jacques Wallage, werd in 2000 geïnstalleerd door het tweede kabinet Kok. Er moest onderzoek gedaan worden naar organisatie en inzet van communicatiemiddelen en nieuwe instrumenten. Het onderzoek van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie zou moeten leiden tot grotere effectiviteit van overheidscommunicatie en betere toegankelijkheid van overheidsinformatie (<http://www.minaz.nl/Onderwerpen/Overheidscommunicatie>).

De Commissie is in haar rapport ingegaan op het belang van communicatie: communicatie door de overheid is een recht van de burger. De overheid dient proactief met burgers te communiceren. Er dient aandacht te zijn voor het voorkomen van het onnodig vaak verstrekken van dezelfde informatie, voor communicatie via internet en voor bereikbaarheid van media. Er wordt gedacht in termen van reputatiemanagement: het uitvoeren van regie op de beeldvorming tegenover relatievorming op basis van wederkerigheid (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001, p. 7-10).

Eenheid in stijl en vorm is belangrijk voor het bevorderen van het publiek vertrouwen in de overheid:

“Net zoals het van belang is dat binnen ieder ministerie wordt zorg gedragen voor een corporate identiteit, dienen de uitingen van de ministeries ook onderling samenhangend te zijn. Uiteindelijk gaat het om de eenheid in presentatie van het regeringsbeleid.”
(Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001, p. 50)

Deze eenheid in stijl, beeldvorming en woordvoering wordt steeds belangrijker doordat de overheid steeds kritischer bekeken wordt en de burger en media direct antwoord op hun vragen willen hebben (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001, p. 49-50).

In mei 2002 reageerde het kabinet uitgebreid met het 'Actieprogramma Overheidscommunicatie 2002-2006, plan van aanpak'. Dit actieprogramma bestaat uit een praktische invulling van de visie van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie. Eén van de doelstellingen waar het kabinet op

ingaat is het herkenbaar maken van het gezicht van de Rijksoverheid. Voorwaarden hiervoor zijn een samenhangende presentatie en beeldvorming. De concrete producten die volgens het kabinet dit doel moeten verwezenlijken zijn vooral gericht op het up-to-date brengen van het communicatiebeleid: bijvoorbeeld door een inventarisatie van communicatie-instrumenten of het actualiseren van het strategisch communicatiekader (Actieprogramma Overheidscommunicatie 2002-2006, 2002, p. 6).

2.2 2005: Wolffensperger maakt het concreet

Eind 2003 gaf het kabinet het startschot voor het project Andere Overheid. Hierin staat dat de overheid zich gaat beperken tot haar kerntaken en deze taken beter zal uitvoeren. Ze wil haar dienstverlening aan de burger verbeteren, minder en anders regelen, zichzelf beter organiseren en haar relaties met provincies en gemeenten verbeteren (Regering.nl, 2003). Overheidscommunicatie is een belangrijk deel van dit project, met name wanneer het gaat om de rolverdeling tussen overheid en burger. Zoals de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie ook al aangaf, is communicatie cruciaal bij het verwerven van draagvlak voor overheidshandelen (Gemengde Commissie Communicatie, 2005, p. 4).

De Gemengde Commissie Communicatie, onder voorzitterschap van Gerrit Jan Wolffensperger (Commissie Wolffensperger), werd geïnstalleerd in het kader van het project Andere Overheid. Deze Commissie publiceerde in juni 2005 haar rapport: 'Vijftig aanbevelingen voor communicatie met en door een Andere Overheid'. Het rapport sluit aan bij de visies van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie en heeft een praktische invalshoek. Eenheid, transparantie en contact met de burger staan centraal (<http://www.minaz.nl/Onderwerpen/Overheidscommunicatie>).

De vragen die relevant zijn voor de vorming van de missie gaan over de output van overheidscommunicatie: hoe kan de informatie van de overheid naar de samenleving worden verbeterd? Hierbij gaat het specifiek om het zichtbaar maken van samenhang in beleid en om het managen van verwachtingen over de taken van de overheid (Gemengde Commissie Communicatie, 2005, p. 4-5).

De burger moet de Rijksoverheid als één enkele afzender tegenover zich zien. Hier doet de commissie verschillende aanbevelingen voor. Zo moet er één beeldmerk voor uitingen van de gehele Rijksoverheid komen. Daarbij is het van groot belang dat vorm en inhoud onlosmakelijk verbonden zijn. Er moet een 'grondtoon' van de Rijksoverheid ontwikkeld worden:

“Hiermee wordt een realistisch geformuleerde identiteit van de Rijksoverheid (‘corporate identity’) bedoeld, die het fundament moet vormen voor alle communicatie van de overheid.” (Gemengde Commissie Communicatie, 2005, p. 13)

De achterliggende waarden van de identiteit moeten wel waargemaakt worden en zichtbaar zijn in het optreden van de Rijksoverheid. Als de kwaliteit van de dienstverlening van de overheid niet hoog genoeg is, zal de positieve waardering van de ‘corporate identity’ niet tot stand komen. Door middel van de grondtoon en de ‘corporate identity’ zal de Rijksoverheid zelf invloed kunnen uitoefenen op het beeld dat de burgers van haar hebben en de verwachtingen die zij daaraan ontleen (Gemengde Commissie Communicatie, 2005, 13-14).

In haar implementatieplan van augustus 2005 neemt het kabinet de visie van de Gemengde Commissie Communicatie over. Een herkenbaar afzenderschap van de Rijksoverheid moet bewerkstelligd worden en versnippering moet worden tegengegaan. Hierbij is het ontwikkelen van één grondtoon en een overkoepelend beeldmerk van belang, en ook de toegankelijkheid van de overheid moet verbeterd worden. Deze activiteiten moeten zoveel mogelijk tegelijkertijd plaatsvinden (Kabinet, 2005, p. 11).

Eén van de actiepunten is dan ook: *“Formuleer een realistische identiteit voor de Rijksoverheid en communiceer zo veel mogelijk rijksbreed”* (Kabinet, 2005, p. 11). Het project Grondtoon, dat ingaat op enerzijds de invoering van een overkoepelend beeldmerk en rijksbrede huisstijl en anderzijds op de positionering van het Rijk, sluit hierbij aan. Het kabinet wil dit project met kracht verder tot uitvoer brengen. In dit project zal ook duidelijk moeten worden hoe een herkenbaar rijksbreed afzenderschap zich verhoudt tot departementale communicatiebehoefte en –uitingen (Kabinet, 2005, p. 11).

2.3 2010: En hoe gaat het verder?

Sinds het rapport van de Gemengde Commissie Communicatie is de Voorlichtingsraad verder aan de slag gegaan met het maken van een overkoepelend logo voor de Rijksoverheid. Dit is in december 2007 gepresenteerd en vanaf augustus 2008 is de implementatie begonnen. Naar verwachting is halverwege 2010 de gehele Rijksoverheid overgestapt op het nieuwe beeldmerk en de nieuwe huisstijl (Kabinet, 2008, p. 11).

Toen de implementatie van het logo op streek was, is de Voorlichtingsraad gaan kijken naar het vormen van een missie en een motto. De missie en het motto maken ook onderdeel uit van het project Grondtoon. Na de invoering van het logo was de tweede noodzakelijke stap uit te leggen waar de Rijksoverheid voor staat (Kabinet, 2008, p. 11). Verschillende onderdelen van de

Rijksoverheid hebben een missie, maar er is nooit een overkoepelende missie geweest. Een heldere missie is echter een voorwaarde voor effectieve en efficiënte overheidscommunicatie (Werkgroep IBO Overheidscommunicatie, 2007, p. 4). Daarom bleek het vormen van een missie en een motto noodzakelijk.

Halverwege 2009 is de Voorlichtingsraad begonnen met het formuleren van een missie en een motto voor de Rijksoverheid. De missie en het motto werden op 25 maart 2010 intern bekend gemaakt. Op 31 maart 2010 vond de externe bekendmaking plaats.

In het eerste en tweede kwartaal van 2010 is een interne campagne gevoerd om draagvlak voor de missie en het motto te creëren bij alle Rijksambtenaren. Het doel van deze campagne is dat 30% van de Rijksambtenaren bekend is met deze grondtoon (Rijksvoorlichtingsdienst, 2009, p. 10-11).

Corporate communicatie staat centraal in het 'Jaarprogramma Gemeenschappelijke Communicatie 2010' (2009). Dit richt zich op de verdere ontwikkeling van de communicatie van de Rijksoverheid en haar identiteit. De Rijksoverheid heeft één gezicht gekregen door de invoering van het logo en de huisstijl. De Voorlichtingsraad is nog bezig met implementatie van het logo en de missie en het motto. Vanuit de missie wordt nu gewerkt aan een corporate story: het verhaal van de Rijksoverheid (Rijksvoorlichtingsdienst, 2009, p. 10-11).

3 Theoretisch kader

Bij het formuleren van een missie en motto, zoals de Rijksoverheid kortgeleden heeft gedaan, speelt ook de identiteit van de organisatie een rol. In paragraaf 3.1 wordt literatuur omtrent identiteit, missie en motto besproken. Deze literatuurstudie zet de missie en het motto van de Rijksoverheid in een breder perspectief. Er wordt onder andere antwoord gegeven op vragen wat een identiteit van een organisatie precies is en in hoeverre dit voor een organisatie van belang is. Vervolgens wordt gekeken wat een missie en motto inhoudt en wat dit voor medewerkers betekent. Omdat de Rijksoverheid een publieke organisatie is, bespreek ik ook hoe de drie begrippen tot uiting komen in de publieke sector.

In een missie en motto zijn woorden van groot belang: welke woorden kies je om te laten zien waarvoor je staat? Wat voor beelden krijgen anderen bij die woorden? Paragraaf 3.2 gaat dan ook over woorden, over figuurlijke taal. Welke metaforen of verhalen gebruiken mensen, en wat betekent dat? Deze studie vormt een basis voor het empirisch onderzoek, waarin ik respondenten interview over hoe zij de Rijksoverheid zien. Hierbij gaat het onder andere over wat zij als metafoor zien voor de Rijksoverheid en over verhalen omtrent de Rijksoverheid.

3.1 Identiteit, missie en motto

3.1.1 Wat is identiteit?

De identiteit van een organisatie wordt van groot belang geacht voor een sterke strategie (Large, 1991, p. 31). Er is veel geschreven over identiteit, en er zijn dan ook veel verschillende definities (Large, 1991; Leuthesser & Kohli, 1997; Van Riel, 2003). Leuthesser & Kohli (1997) geven aan dat de identiteit van een organisatie gaat om de filosofie en strategie van een organisatie, die naar voren komt door communicatie, gedrag en symbolen (Leuthesser & Kohli, p. 59). Volgens Large (1991) groeit identiteit uit de cultuur van een organisatie, waarbij onderscheidendheid een belangrijke rol speelt (Large, p. 31). Van Riel (2003) stelt de invloed van medewerkers op identiteit centraal in zijn definitie. De focus van Van Riel is belangrijk voor dit onderzoek, waarbij tevens de medewerker centraal staat. Daarom neem ik in dit onderzoek de definitie van Van Riel over.

Identiteit is een verzameling kenmerken die door leden van de organisatie als typerend worden gezien voor de eigen organisatie (Van Riel, 2003, p. 42). Volgens Van Riel zijn er vier verschillende visies op identiteit: de gepercipieerde, gewenste, toegepaste en geprojecteerde identiteit. De gewenste identiteit is in dit onderzoek van ondergeschikt belang. Hierbij gaat het om de wensen van het topmanagement over de identiteit van de organisatie. De geprojecteerde identiteit is van

toepassing op de missie en het motto van een organisatie. Bij de geprojecteerde identiteit gaat het om de zelfpresentatie van een organisatie door middel van communicatie en symbolen (Van Riel, p. 48). De twee visies van identiteit die van groot belang zijn voor dit onderzoek, zijn de gepercipieerde en toegepaste identiteit. Deze twee visies omschrijft Van Riel als volgt:

“De gepercipieerde (waargenomen) organisatie-identiteit is de verzameling kenmerken die in de ogen van de leden van een organisatie typerend zijn voor de ‘continuïteit, onderscheidenheid en centraliteit’ van de eigen organisatie.

De toegepaste identiteit zijn de signalen die een organisatie veelal onbewust en soms bewust uitstraalt door middel van gedragingen van medewerkers op alle niveaus van de organisatie.” (Van Riel, 2003, p. 48)

Bij deze visies op identiteit gaat het om medewerkers van de organisatie, om de interne kant van organisatie-identiteit. Wat stralen medewerkers uit en hoe zien ze de identiteit van de organisatie zelf? Antwoorden op zulke vragen met betrekking tot de Rijksoverheid probeer ik in het empirische deel van dit onderzoek te achterhalen.

Omdat dit onderzoek intern gericht is, bespreek ik identiteit, en niet imago of reputatie. Bij imago of reputatie gaat het vooral om de perceptie die iedereen, grotendeels externe partijen, van (deelaspecten van) de organisatie hebben. Wanneer het medewerkers van de organisatie betreft, hebben we het voornamelijk over identiteit, en nagenoeg niet over imago of reputatie (Van Riel, 2003).

3.1.2 Medewerkers en identiteit

Van de vier visies op identiteit die Van Riel (2003) noemt, gaat het zoals gezegd bij de gepercipieerde en toegepaste identiteit voornamelijk om de medewerkers van de organisatie. De percepties van de medewerkers wat betreft identiteitskenmerken van hun organisatie is de gepercipieerde identiteit, de feitelijke gedragingen van de individuele leden van de organisatie wordt de toegepaste identiteit genoemd (Van Riel, 2003, p. 33).

Twee van de vier visies op identiteit die Van Riel noemt zijn vergelijkbaar met de opvatting over identiteit van Foreman en Whetten (2002). Zij focussen op de congruentie tussen de huidige en ideale identiteit die medewerkers voor ogen hebben. Wat Foreman en Whetten (p. 620) de huidige identiteit noemen, is vergelijkbaar met de toegepaste identiteit zoals Van Riel (2003, p. 48) die omschrijft. De ideale identiteit die Foreman en Whetten (2002, p. 620) noemen is vergelijkbaar met de gewenste identiteit (Van Riel, 2003, p. 48). Hoe groter het verschil tussen de huidige en ideale identiteit, hoe minder medewerkers zich betrokken voelen bij de organisatie (Foreman & Whetten, p. 620, 631).

Het beeld van medewerkers over de identiteit van hun organisatie is belangrijk. Medewerkers die zich sterk met hun organisatie identificeren, hebben een positievere houding ten opzichte van de organisatie. Zij zullen in hun doen en laten eerder geneigd zijn om de doelen van de organisatie na te streven. Organisaties willen dan ook graag dat medewerkers zich identificeren met de geprojecteerde identiteit (Van Riel, 2003, p. 51).

3.1.3 Identiteit in de publieke sector

Van Riel (2003) geeft aan dat methoden omtrent 'corporate identity' en 'corporate communication' geassocieerd worden met ondernemingen. Men denkt vaak dat de term 'corporate' verwijst naar 'corporation'. Dit was ook het geval in Canada, waar tot in de jaren '80 de term 'corporate identity' niet acceptabel was wanneer men over overheidsinstanties sprak (Large, 1991, p. 40). De term 'corporate' verwijst echter naar het Latijnse woord 'corpus', dat lichaam betekent. In figuurlijke zin betekent dit: betrekking hebbend op het geheel (Van Riel, 2003, p. 31).

De noodzaak van een sterke identiteit en een gunstig imago lijkt groter te zijn voor private organisaties, maar volgens Van Riel (2003) en Large (1991) is dit niet het geval. Er is een toegenomen druk op overheidsinstellingen om zich waar te maken, waardoor de noodzaak om aandacht aan identiteit en imago te besteden voor hen minstens zo groot is geworden (Van Riel, 2003, p. 31). De interne problemen waar private en publieke organisaties mee te kampen hebben komen overeen: er zijn vaak veel verschillende groepen die autonoom willen zijn, waardoor de identiteit een sterke coherentie binnen de organisatie moet uitstralen (Large, 1991, p. 40-41).

3.1.4 Wat is een missie?

Een missie, ook wel mission of mission statement genoemd, is een communicatiemiddel dat binnen de identiteit van een organisatie past. Het wordt vaak zelfs gezien als belangrijk instrument bij het vormen van een identiteit, doel en richting van een organisatie (Leuthesser & Kohli, 1997, p. 59). Het is een concept dat vandaag de dag van strategisch belang is in veel organisaties (Stallworth & Williams, 2008, p. 115). Missie is een breed begrip dat vele definities kent, de één uitgebreider dan de ander. Volgens Campbell & Yeung geeft een missie het karakter van de organisatie weer: haar cultuur en structuur (Campbell & Yeung, 1991, p. 145). Van Hasselt geeft aan dat een missie staat voor het imago van een organisatie (Van Hasselt, p. 14). De definitie van Mouwen (2004) is uitgebreider, volgens hem gaat een missie onder andere in op de bestaansgronden, onderscheidendheid, ambities, strategie en waarden en normen van een organisatie (Mouwen, p. 52-53). In dit onderzoek kies ik voor een brede definitie van de missie, de definitie van Falsey (1989). Dit doe ik omdat zijn definitie naar mijn mening de algemene deler is van alle definities, deze basis

keert telkens terug (Falsey, 1989; Campbell & Yeung, 1991; Van Hasselt, 2001; Mouwen, 2004). De definitie van de missie die Falsey hanteert luidt als volgt: een missie *“tells two things about a company: who it is and what it does (Falsey, 1989, p. 3)”*. Een missie handelt dus over wie de organisatie is en wat de organisatie doet.

De missie kan gezien worden als de hoeksteen van elke organisatie (Desmidt, Prinzie & Heene, 2008, p. 1434). De missie biedt houvast voor de koers die de organisatie vaart (Van Hasselt, 2001, p. 18). Volgens Campbell en Yeung (1991) gaat een missie over cultuur en over strategie. Deze twee begrippen moeten elkaar wederzijds versterken. De missie is het karakter van een organisatie, haar identiteit en haar ‘raison d’être’, haar reden om te bestaan (Campbell & Yeung, p. 145-146). De doelen en prioriteiten van een organisatie komen in de missie naar voren (Weiss & Piderit, 1999, p. 196). Een missie kan erg variëren in lengte: van één zin tot meerdere paragrafen of zelfs een volledige pagina. Voorheen was de missie van één zin populair, maar de laatste jaren is de lengte van de missie toegenomen (Stallworth & Williams, 2008, p. 115).

3.1.5 Wat betekent een missie voor medewerkers?

Een missie kan interne en externe doelen hebben. Wanneer een missie externe doelen heeft, gaat het vooral om externe profilering van de organisatie en verantwoording afleggen aan buitenstaanders. Wanneer de missie interne doelen heeft, wordt meestal gefocust op de sturing van het management en de sturing van eigen medewerkers. De missie heeft dan tot doel dat medewerkers de gewenste houding en het gewenste gedrag vertonen. Door organisationele waarden naar medewerkers te communiceren kan het commitment van de medewerkers aangemoedigd worden, en het moedigt hen aan zichzelf met de organisatie te identificeren (Weiss & Piderit, 1999, p. 196). Dit zal echter alleen gebeuren wanneer zij de missie begrijpelijk, geloofwaardig, relevant en inspirerend vinden (Van Hasselt, 2001, p. 43-44). De factor begrip wordt door meerdere onderzoekers van belang geacht (Butcher, 1994; Desmidt et al., 2008; Van Hasselt, 2001). Butcher (1994, p. 516) geeft bijvoorbeeld aan dat om een missie tot een succes te brengen, alle medewerkers de relatie tussen hun werk, de missie en het doel van de organisatie moeten begrijpen. Als het begrip aanwezig is kunnen medewerkers de connectie tussen hun eigen waarden en de collectieve waarden maken (Weiss & Piderit, 1999, p. 196), ze kunnen een manier vinden om de missie uit te dragen (Desmidt et al., 2008, p. 1439; Van Hasselt, 2001, p. 43-44).

Er bestaat altijd een mogelijkheid dat de prestatie van medewerkers afneemt door de komst van een missie. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren wanneer verwarrende signalen over doelen en

prioriteiten ontstaan of waarden gecommuniceerd worden waar medewerkers niet achter staan (Weiss & Piderit, 1999, p. 197).

Campbell & Yeung (1991, p. 147) hebben het nut van een overkoepelende missie voor een organisatie met verschillende afdelingen onderzocht. Ze geven aan dat managers het vaak niet met een overkoepelende missie eens zijn; ze zien hier geen waarde in. Het zou afdelingen kunnen ontmoedigen om hun eigen missie te ontwikkelen. De auteurs denken echter dat het wel goed mogelijk is om een overkoepelende missie en daarnaast 'ondermissies' te hebben. De overkoepelende missie kan zelfs een positief effect hebben: hij kan bijdragen aan de eenheid onder de afdelingen, waardoor afdelingen wellicht minder zullen botsen (Campbell & Yeung, p. 147).

3.1.6 Missie in de publieke sector

De laatste jaren staat niet alleen in de private sector, maar juist ook in de publieke sector de positionering, beeldvorming en reputatie van de eigen organisatie in het middelpunt van de belangstelling (Van der Jagt & Verhagen, 2004, p. 50-51). Zijn middelen en concepten hieromtrent uit de private sector moeiteloos over te nemen door de publieke sector, of ligt dat gecompliceerder? Drie factoren geven relevante verschillen aan voor het vormen van een missie in de private of publieke sector.

Ten eerste is over het doel van organisaties in de private sector een wijdverspreide overeenstemming: maximalisatie van winst van de aandeelhouders van de organisatie. Een dergelijke consensus bestaat niet over het doel van organisaties in de publieke sector (Moore, 1995, p. 64).

Een tweede factor is dat een publieke organisatie, in tegenstelling tot een private organisatie, in een meervoudige en complexe context opereert. Veel verschillende actoren hebben verschillende, vaak conflicterende, belangen waarmee de organisatie rekening dient te houden. Actoren zijn onder andere: aandeelhouders, burgers, media, politiek (Mouwen, 2004, p. 50-51). Naar de burgers toe moet bijvoorbeeld in de missie de legitimiteit van de organisatie naar voren komen om commitment te behouden (Moore, 1995, p. 70).

Ten slotte is bij organisaties in de private sector beter te meten of een actie, zoals het implementeren van een missie, succes heeft. Als er geld mee verdiend wordt is dat een sterke indicator dat de missie een succes is (Moore, p. 72). Het meten van prestatie en succes van een organisatie blijft een struikelblok voor een organisatie in de publieke sector: doelen zijn vaak lastig meetbaar, criteria zijn niet concreet te maken (Sawhill & Williamson, 2001, p. 371; Mouwen, 2004, p. 36-37).

Bovenstaande factoren zorgen ervoor dat het voor organisaties in de private sector makkelijker is om een koers te bepalen en deze koers te blijven volgen. Hierdoor is het mogelijk dat technieken en middelen uit de private sector minder relevant zijn in de publieke sector. Toch is dit niet het geval (Moore, 1995, p. 64).

Ten eerste is het doel van een private organisatie abstracter en onzekerder dan het in eerste instantie lijkt. Ook heeft een private organisatie te maken met complexe problemen over vragen zoals welke investeringen zijn nodig om een doel te bereiken. De toekomst is onzeker: men is nooit zeker van de veranderende smaak van de klant of veranderende technieken. Zowel bij organisaties in de publieke als de private sector gaat een missie over de onzekere toekomst (Moore, 1995, p. 65).

Ten tweede gaan in publieke organisaties zaken als concurrentie, profilering en marktwerking steeds meer een rol spelen. Daarom wordt het juist ook voor deze organisaties steeds belangrijker te weten wat hun 'raison d'être' is (Mouwen, 2004, p. 45-46).

Ten derde verlangt de overheid steeds meer van private organisaties dan voorheen. Er zijn bijvoorbeeld sociale of milieueisen waar een organisatie zich aan dient te houden. In de private sector zijn steeds meer actoren die inspraak willen hebben: lokale gemeenschappen, de overheid, klanten en medewerkers bijvoorbeeld (Moore, 1995, p. 72-73).

Zoals uit bovenstaande weerleggingen blijkt, staan de publieke en private sector minder ver uit elkaar dan in eerste instantie beschreven is. Alleen het gegeven dat het meten van prestatie en succes lastiger is in een publieke organisatie dan in een private organisatie (Moore, 1995, p. 72), wordt niet weerlegd. Ondanks dat de private en publieke sector op dit punt uit elkaar liggen en hier rekening mee gehouden dient te worden, denk ik dat het vormen van een missie voor een organisatie in de publieke sector een goed middel is om de 'corporate identity' tot uiting te brengen.

3.1.7 Motto

Veel organisaties hebben naast een missie ook een motto. Onder een motto wordt een uiting van meestal één zin verstaan, die dat waar de organisatie voor staat, de ideeën of bedoelingen, naar voren brengt (Sharkansky, 2002, p. 75). Een motto is vaak terug te zien in externe uitingen. Een voorbeeld hiervan is 'Leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker', het motto van de Belastingdienst (Basiswaarden). Literatuur over motto's is voornamelijk gefocust op het gebruik van slogans (Nianxi, 2009; Kohli, Leuthesser & Suri, 2007; Sharkansky, 2002). Deze slogans worden vaak gebruikt voor externe uitingen om mensen te overtuigen of gedrag te beïnvloeden, zowel in de

publieke als de private sector (Nianxi, 2009, p. 109). Ze zijn erg belangrijk voor het imago van een organisatie (Kohli et al., 2007, p. 415; Sharkansky, 2002, p. 75).

Vanuit literatuur over identiteit en missie doe ik enkele suggesties over de beleving van medewerkers over motto's. Waar je bij een missie meerdere zinnen tot je beschikking hebt om te vertellen wie de organisatie is en wat de organisatie doet, heb je bij een motto slechts één zin tot je beschikking om weer te geven waar de organisatie voor staat. Dit zou lastig kunnen zijn, zeker wanneer het een veelzijdige organisatie betreft. Dit zou ertoe kunnen leiden dat niet alle medewerkers zich kunnen vinden in de inhoud van het motto.

Een motto speelt mijns inziens een rol in de geprojecteerde identiteit van een organisatie. Organisaties willen graag dat medewerkers zich identificeren met de geprojecteerde identiteit, dus met wat bijvoorbeeld in een motto naar voren komt. Medewerkers hebben dan vaak een positievere houding tegenover de organisatie, en zijn eerder geneigd doelen van de organisatie na te streven (Van Riel, 2003, p. 51). Daarom is het belangrijk dat medewerkers zich in de geprojecteerde identiteit, en dus ook in het motto, kunnen vinden.

3.2 Figuurlijke taal

Zoals eerder aangegeven, zijn woorden van groot belang in dit onderzoek. Door middel van woorden kan je je figuurlijk en letterlijk uitdrukken. Verschillende auteurs (Chandler, 2002; Lakoff & Johnson, 1980; Garza-Cuarón, 1991) behandelen het verschil tussen 'literal' en 'figurative language'. Deze termen vertaal ik als letterlijke en figuurlijke taal. Lakoff & Johnson (1980) en Garza-Cuarón (1991) geven geen duidelijke definitie van figuurlijke taal, in tegenstelling tot Hawkes (in Chandler, 2002). Hij hanteert de volgende definitie: "*Figurative language is language which doesn't mean what it says*" (Hawkes, in Chandler, 2002, p. 124). Deze definitie zal ik tijdens dit onderzoek aanhouden. De taal die in figuurlijke taal geschreven of gesproken wordt, betekent dus niet wat er staat. Dit in tegenstelling tot letterlijke taal. De taal in letterlijke taal heeft de intentie om te betekenen wat er staat (Chandler, 2002, p. 124).

Figuurlijke taal maakt deel uit van een cultuur of subcultuur, het kan blootleggen hoe in een samenleving gedacht wordt (Lakoff & Johnson, 1980, p. 53-54). Onbewust gebruikt men dezelfde figuurlijke taal die bepalend is voor aannamen in de samenleving (Chandler, 2002, p. 124). Door figuurlijke taal in teksten te identificeren kunnen onderliggende kaders naar boven komen, waardoor we meer over een samenleving te weten kunnen komen (Chandler, p. 126).

Figuurlijke taal komt tot uiting in verschillende vormen, en de ideeën over figuurlijke taal zijn niet eenduidig. Niet alle auteurs bespreken dezelfde vormen van figuurlijke taal. Daarnaast is het zo dat niet alle auteurs de uitingen die mijns inziens onder figuurlijke taal vallen, als figuurlijke taal bestempelen. Stone (2001) heeft het bijvoorbeeld niet over figuurlijke taal, maar over symbolen. Zij geeft de volgende omschrijving van een symbool:

“A symbol is anything that stands for something else. Its meaning depends on how people interpret it, use it, or respond to it. It can be an object, a person, a place, a word, a song, an event, even a logo on a T-shirt. The meaning of a symbol is not intrinsic to it, but is invested in it by the people who use it. In that sense, symbols are collectively created.” (Stone, 2001, p. 137)

Een symbool is dus iets wat voor iets anders in de plaats staat. Aangezien Stone zich in haar boek richt op symbolen in taal, komt dit op hetzelfde neer als de definitie die Hawkes (in Chandler, 2002) gebruikt. Daarom neem ik in dit onderzoek de vier belangrijkste soorten symbolen die Stone (2001) noemt mee onder de noemer figuurlijke taal. Lakoff en Johnson (1999) en Chandler (2002) spreken wel over figuurlijke taal.

3.2.1 Metonymie en synecdoche

Bij een metonymie wordt een bepaalde entiteit gebruikt om te verwijzen naar een andere entiteit die er op een bepaalde manier aan verwant is. Chandler gebruikt andere woorden, maar geeft een vergelijkbare definitie: een metonymie is iets dat in plaats staat voor het geheel, dat hier direct aan gerelateerd of sterk mee geassocieerd wordt (Chandler, 2002, p. 129-130). Chandler noemt verschillende soorten metonymieën: effect voor oorzaak, object voor gebruiker, substantie voor vorm, plaats voor gebeurtenis, plaats voor persoon, plaats voor institutie en institutie voor persoon. Deze lijst vult hij aan met drie metonymieën die hij van Lakoff & Johnson (1999) overneemt: producent voor product, object voor gebruiker en toezichthouder voor het gecontroleerde.

Lakoff en Johnson (1999) verstaan onder metonymieën ook synecdoche's, waarbij een deel voor het geheel staat (Lakoff & Johnson, 1999, p. 42; Stone, 2001, p. 145). Ook Chandler (2002, p. 132-133) geeft aan dat veel theoretici ervoor kiezen om de synecdoche binnen de metonymie te laten vallen. Jakobson (in Chandler, p. 134) geeft hiervoor als reden dat beide stijlfiguren gebaseerd zijn op nabijheid.

In de politiek wordt dit symbool vaak gebruikt. Door te focussen op een deel van een probleem, een populaire blikvanger bijvoorbeeld, verdwijnt de rest van het probleem naar de achtergrond. Dit is een goede strategie om een probleem concreet te maken, om mensen zich met het probleem te laten identificeren of om woede te mobiliseren. Daarnaast wordt de omvang van het probleem

verkleind waardoor het beter te behappen is (Stone, 2001, p. 146-147). Ook metonymieën kunnen onze gedachten en ons gedrag beïnvloeden door op specifieke aspecten van een concept te focussen en andere aspecten naar de achtergrond te laten verdwijnen (Chandler, 2002, p. 130).

Ook al zijn het metonymie en de synecdoche interessante stijlfiguren, waardoor onze gedachten en ons gedrag beïnvloed kunnen worden, toch zal ik deze stijlfiguren niet in dit onderzoek gebruiken. De metonymie wordt vaak heel onbewust gebruikt. In het empirische deel van dit onderzoek kijk ik echter naar bewuste uitingen van respondenten, zoals vergelijkingen of verhalen. Over deze bewuste uitingen kunnen respondenten zelf uitleg geven. Op deze manier ben ik zekerder van de intentie van de respondent. Als ik ook naar onbewuste uitingen zou kijken zou ik eigen interpretaties aan de woorden van respondenten moeten verbinden, wat minder zekerheid geeft.

3.2.2 Metafoor

Chandler (2002) hangt de definitie van Lakoff en Johnson (1999) over metaforen aan: *“De essentie van de metafoor is het begrijpen en ervaren van iets op basis van iets anders”* (Lakoff & Johnson, 1999, p. 13). Stone (2001, p. 148) omschrijft de metafoor in dezelfde lijn als Lakoff en Johnson (1999): de ene term wordt gebruikt om de andere te beschrijven. Een ‘letterlijk’ object wordt benoemd in termen van een ‘figuurlijk’ object.

Volgens Lakoff & Johnson (1999) is de metafoor *“alomtegenwoordig in het leven van alledag; niet alleen in de taal, maar ook in de manier waarop we denken en handelen”* (Lakoff & Johnson, 1999, p. 11). Het conceptuele systeem van mensen, hun denkprocessen, worden door metaforen gevormd en bepaald. Veel metaforen worden nu zo vaak gebruikt dat het een gewoonte is geworden, en ze niet meer als metaforen worden gezien (Chandler, 2002, p. 126-127).

Bij metaforen begrijpen mensen een aspect van het ene concept op basis van het andere concept. Net als bij metonymieën en synecdoche’s, blijven daarom bepaalde aspecten van het ene concept verborgen. We richten onze aandacht op één aspect, en alle andere aspecten, die inconsistent zijn met de metafoor, raken op de achtergrond (Lakoff & Johnson, 1999, p. 18-21). Vaak zitten hele verhalen verstopt achter een metafoor. Metaforen zijn zo ingebakken in ons taalgebruik, dat we ons best moeten doen om ze te herkennen. Een metafoor veronderstelt dat wanneer A gelijk is aan B, de manier van behandelen van A ook gelijk is aan die van B. Met kennis van dit gegeven kan je een metafoor dus als beïnvloedingsmiddel inzetten, of het als zodanig herkennen (Stone, 2001, p. 148).

Zowel Lakoff en Johnson (1999) als Stone (2001) maken onderscheid in metaforen, maar beiden op een andere manier. Lakoff en Johnson (1999) onderscheiden structuurmetaforen,

oriëntatiemetaforen, ontologische metaforen, en als uitbreiding op deze laatste soort, personificatie. In dit onderzoek zal ik echter de soorten metaforen die Stone (2001) onderscheidt aanhouden. Dit doe ik omdat Stone (2001) zich richt op het gebruik van metaforen in de publieke sector, waarbij het ook gaat om welke uitwerking een metafoor kan hebben. Aangezien dit onderzoek gaat over taal en woorden in de publieke sector, is het onderscheid dat Stone (2001) maakt interessanter dan het onderscheid van Lakoff en Johnson (1999).

Stone (2001) onderscheidt zeven soorten veelgebruikte metaforen. De eerste soort metafoor ziet sociale instituties als 'living organisms': levende organismen. Door zaken als 'natuurlijk' te zien, lijkt het alsof het zo zou moeten zijn, alsof menselijke bemoeienis de balans zou verstoren. Een tweede soort metafoor is het idee van 'natural laws': natuurlijke wetten van sociaal gedrag. Een voorbeeld hiervan is de 'law of unintended rewards': de wet van onbedoelde beloningen, van Murray. Deze wet geeft aan dat als je een probleem (zoals armoede) probeert te verhelpen, het vaak juist groter wordt. 'Machines and mechanical devices': machines en mechanische apparaten vormen een derde soort metafoor: het politieke systeem is een machine die in balans gehouden moet worden. De vierde soort metafoor is 'wedges and inclines': de wiggen en hellingen metafoor. Hierbij gaat het erom dat wanneer iets (bijvoorbeeld een wet) erdoorheen is, het steeds sneller verder gaat en er steeds meer wetten hieromtrent ontstaan. Een bekend genre is de 'slippery slope': de glibberige helling. Hierbij wordt begonnen met iets wat niet schadelijk is, maar doordat de bal begint te rollen leidt dit tot situaties die wel schadelijk zijn. Een vijfde soort metafoor is de containermetafoor. Personen, plekken en substanties zijn containers, die bijvoorbeeld vol kunnen raken of kunnen exploderen. 'Disease': ziekte, is de zesde soort metafoor. Hierbij gaat het om een strijd tegen de zaken die de ziekte (bijvoorbeeld: 'het communisme') veroorzaken, de ziekte kan verspreid worden en mensen kunnen besmet raken. De laatste soort metafoor die Stone (2001) bespreekt is de metafoor over 'war': oorlog. Deze metafoor zit sterk verwerkt in het taalgebruik, door woorden als 'strijd', 'verdedigen', 'aanval' en 'invasie' (Stone, 2001, p. 148-156).

Het onderscheid van Stone is vooral relevant in dit onderzoek omdat het kijkt naar de kenmerken van verschillende metaforen. Welke metafoor impliceert welke gedachtegang? In dit onderzoek kijk ik ook naar kenmerken van metaforen, waarbij het interessant is om te zien of respondenten dezelfde soort kenmerken bij dezelfde soort metaforen noemen als Stone doet.

Wat betreft onbewustheid wordt een metafoor vaak net zo onbewust gebruikt als een metonymie. Een metafoor kan echter ook heel bewust gebruikt worden, omdat een metafoor een soort

vergelijking is. Deze bewuste kant van het gebruik van metaforen gebruik ik in dit onderzoek. Zo kan ik zekerder zijn van de intenties en gedachten die schuilgaan achter de metaforen.

3.2.3 Ambigüiteit en ironie

Er is sprake van ironie wanneer er een verschil is tussen wat gezegd en wat bedoeld wordt. Ironie kan verschillende vormen hebben: het understatement, het overstatement, of het zeggen van het tegenovergestelde van wat bedoeld wordt (Chandler, 2002, 134-136). Van ambigüiteit is sprake wanneer een symbool, een woord of een zin bijvoorbeeld, tegelijkertijd meerdere betekenissen heeft (Stone, 2001, p. 156).

Ambigüiteit en ironie zijn stijlfiguren die ik in mijn analyse achterwege zal laten. Bij metaforen en metonymieën gaat het op woordelijk niveau om iets wat voor iets anders staat. Ironie en ambigüiteit zitten op een ander niveau, hierbij gaat het om interpretaties van de woorden. Het is lastig om na te gaan of iemand bewust ambigu is in zijn of haar woordkeus, en of iemand iets echt ironisch bedoelt. Omdat ik in ga op de bewuste kant van stijlfiguren en omdat ironie vaak lastig te herkennen is, neem ik deze twee begrippen niet mee in de analyse.

3.2.4 Verhaal

Verhalen maken concreet wat abstract is, verhalen verbinden, verhalen zetten in beweging (Scheringa, 2009, p. 15). Verhalen zijn onlosmakelijk verbonden met ons dagelijks leven (Bijl, Baard & Van der Schueren, 2002, p. 11). In verhalen zit een verandering of overgang, verhalen bevatten helden, schurken en slachtoffers. Vaak komt het verhaal niet zo expliciet naar buiten, maar is het onder de oppervlakte te lezen (Stone, 2001, p. 138). Wanneer iemand een verhaal vertelt, is hij of zij daar vaak emotioneel of rationeel bij betrokken. Door middel van verhalen kunnen ervaringen, meningen, ideeën en emoties uitgedragen worden (Bijl et al., 2002, p. 12): verhalen zijn een uitdrukking van onze identiteit (Van der Loo & Horsten, 2005, p. 23).

Stone (2001) onderscheidt twee soorten verhalen. Het eerste soort is de 'story of decline', vrij vertaald als het verhaal van achteruitgang. Dit verhaal begint goed, maar al snel wordt het slechter. Zaken zijn niet meer te tolereren, er moet iets gebeuren om dat te veranderen. Het verhaal eindigt vaak met een voorspelling van een soort crisis en een voorstel hoe die voorkomen kan worden. Varianten op dit verhaal zijn de 'stymied progress story' (verhaal van belemmerde vooruitgang), waarin zaken slecht gaan doordat iets of iemand ze belemmert, en de 'change-is only-an-illusion story' (verandering-is-slechts-een-illusie verhaal), waarin verteld wordt dat de veronderstelde voor- of achteruitgang slechts een illusie is (Stone, 2001, p. 138-142).

Het tweede soort verhaal is de 'story of helplessness and control', vrij vertaald als het verhaal over hulpeloosheid en controle. Dit verhaal begint slecht, er is altijd gedacht dat er geen controle over de situatie was, wat geaccepteerd werd. Nu blijkt dat controle wel mogelijk is. Volgens Stone (2001) vindt men het altijd fijn om te horen dat meer controle mogelijk is. Varianten op dit verhaal zijn het 'conspiracy' verhaal (het samenzweringsverhaal), waarin blijkt dat de controle al lange tijd in handen van enkelen is, en de 'blame-the-victim story' (verwijt-het-slachtoffer verhaal), waarbij de slachtoffers de controle in handen hebben (Stone, 2001, p. 142-145).

Net als bij metaforen ga ik bij verhalen ook uit van de bewuste kant van het stijlfiguur. Mensen vertellen verhalen door uitvoerige voorbeelden te geven of situaties te omschrijven. Deze verhalen zijn vaak ondersteunend aan dat wat gezegd wordt, woorden of begrippen worden er krachtiger door. Het is in dit onderzoek interessant om te bekijken of en hoe de verhalen die respondenten vertellen overeenkomen met wat ze verder vertellen.

4 Methodologisch kader

In dit hoofdstuk bespreek ik het methodologisch kader van het onderzoek, de manier waarop ik de hoofdvraag zal proberen te beantwoorden. Allereerst bespreek ik de wetenschappelijke positionering en de manier van onderzoeken. Vervolgens bespreek ik de respondenten en de manier waarop ik hen heb geïnterviewd. Hierna zal ik toelichten hoe de resultaten zijn geanalyseerd, en ten slotte besteed ik aandacht aan de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

4.1 Wetenschappelijke positionering

In dit onderzoek heb ik een hermeneutische of interpretatieve bril opgezet. Deze wetenschappelijke benadering heeft uitingen, voortbrengselen en het doen en laten van mensen tot object vanuit het perspectief van de betekenis ervan. In de hermeneutiek gaat het om betekenisgeving in de alledaagse context, om het begrijpen van de wereld om ons heen. Hierin is de vaagheid, meerduidigheid en veranderlijkheid van betekenissen van belang. Getracht wordt om uitingen van mensen in hun oorspronkelijke betekenis te begrijpen. Dit maakt interpretatief onderzoek vaak niet in grote mate generaliseerbaar: het gaat om contextspecifieke kennis, om kennis op diepteniveau (Van den Bersselaar, 2003, p. 102; Burrell & Morgan, 2000, p. 114-117; Boeije, 2005, p. 20). Met de betekenis van een uiting wordt bedoeld:

“ [D]e zin (...) die door een subject (een persoon of een groep personen) aan die uiting of aan dat voorval wordt toegekend. Deze zin kan mede vervat liggen in de intentie of de bedoeling die ten grondslag ligt aan een uiting, of in een reden of een motief voor die uiting.” (Van den Bersselaar, 2003, p. 103)

De hermeneutiek houdt zich bezig met het interpreteren en begrijpen van menselijke uitingen. Door deze oriëntatie op het begrijpen verschillen de interpretatieve wetenschappen fundamenteel van de empirische wetenschappen. Empirische wetenschappen zijn in tegenstelling tot interpretatieve wetenschappen gericht op verklaren, voorspellen en het vinden van wetmatigheden (Van den Bersselaar, 2003, p. 104).

Belangrijk in de hermeneutiek is dat de werkelijkheid niet op zichzelf bestaat, maar dat de wereld continu gecreëerd wordt door betekenissen die mensen aan de wereld geven (Burrell & Morgan, 2000, p. 114). Ook de onderzoeker geeft betekenissen aan de wereld, wat het onderzoek subjectief maakt (Burrell & Morgan, 2000, p. 114). Een interpretatie is dus nooit vrijblijvend (Van den Bersselaar, 2003, p. 107).

In de hermeneutiek spreekt men over het ‘anticiperend begrip’: de vermoedens die vooruit lopen op het uiteindelijke begrip van de zaak. Deze vermoedens zijn vooroordelen: oordelen die we van tevoren hebben. Vooroordelen zijn onmisbare uitgangspunten om een proces van interpreteren en begrijpen op gang te brengen (Van den Bersselaar, 2003, p. 108). In dit onderzoek speelt bijvoorbeeld het vooroordeel dat er verschil zou kunnen zijn tussen betekenisgeving van respondenten van het ministerie van Financiën en betekenisgeving van respondenten van de Belastingdienst.

Burrell en Morgan (2000, p. 115) scharen in tegenstelling tot Van den Bersselaar (2003) zowel hermeneutiek als fenomenologie onder het interpretatieve paradigma. In dit onderzoek hou ik het standpunt van Van den Bersselaar (2003) aan. Hij kenmerkt het verschil als volgt:

“Ook de fenomenologie is in zekere zin een hermeneutische methode: ze is immers gericht op het onmiddellijk begrijpen van levenssituaties op basis van de eigen levenservaring. Er is echter een dubbel verschil: de fenomenologie is gericht op het algemene in een ervaring, [dat wil zeggen] dat wat in elke ervaring van een bepaalde soort als kern daarvan terugkeert; de hermeneutiek is geïnteresseerd in het specifieke van een situatie. En dat wordt bepaald door de historische, maatschappelijke en culturele context ervan. Deze komt in de fenomenologie niet aan de orde.” (Van den Bersselaar, 2003, p. 105)

4.2 Kwalitatief onderzoek

Vanuit hermeneutisch perspectief verricht ik een kwalitatief onderzoek. In dit onderzoek houd ik de definitie van Boeije (2005) over kwalitatief onderzoek aan:

“In kwalitatief onderzoek richt de vraagstelling zich op onderwerpen die te maken hebben met de wijze waarop mensen betekenis geven aan hun sociale omgeving en hoe ze zich op basis daarvan gedragen. Er worden onderzoeksmethoden gebruikt die het mogelijk maken om het onderwerp vanuit het perspectief van de onderzochte mensen te leren kennen met het doel om het te beschrijven en waar mogelijk te verklaren.” (Boeije, 2005, p. 27)

Bij de interpretatieve variant van kwalitatief onderzoek wordt er vanuit gegaan dat mensen gezamenlijk een werkelijkheid construeren, doordat ze betekenis geven aan hun sociale omgeving en op basis van die betekenisgeving handelen. Er wordt gestreefd naar het beschrijven van regelmatigheden of patronen in de lokale context, niet naar algemene wetmatigheden (Boeije, 2005, p. 20).

Dit onderzoek is een casestudy: hierin wordt een verschijnsel in de natuurlijke context bestudeerd (Boeije, 2005, p. 21-22). Eén geval wordt onderzocht, in dit geval de betekenisgeving door respondenten van het ministerie van Financiën en de Belastingdienst over de missie en het motto

van de Rijksoverheid. In dit onderzoek is de casestudy explorierend, er is nog niet eerder onderzoek gedaan naar betekenisgeving over de missie en het motto door ambtenaren. Vanuit dit onderzoek wordt dan ook in de discussie (hoofdstuk 6) de kwaliteit van de onderzoeksmethode met betrekking tot dit onderwerp beschouwd.

4.3 Verantwoording en benadering respondenten

Voor dit onderzoek heb ik in totaal 22 respondenten geïnterviewd. Deze 22 mensen bestaan uit 10 respondenten bij de Belastingdienst, 10 respondenten bij het ministerie van Financiën en 2 respondenten bij het ministerie van Algemene Zaken. Deze laatste twee interviews waren proefinterviews en zijn niet meegenomen in de resultaten. De interviews bij het ministerie van Financiën vonden plaats op het ministerie zelf, de interviews bij de Belastingdienst vonden plaats op drie locaties: het ministerie van Financiën en twee Belastingdienstkantoren in de Randstad. Degenen die voor de Belastingdienst op het ministerie werkten zaten daar tijdelijk: hun afdeling was kortgeleden verplaatst naar het ministerie van Financiën en deze afdeling zou waarschijnlijk op korte termijn weer verplaatst worden naar een Belastingdienstkantoor.

Om respondenten te benaderen is gebruik gemaakt van een doelgerichte selectie. Hierbij zijn de kenmerken van de populatie de basis van de selectie, en niet het toeval (Boeije, 2005, p. 50). De kenmerken van de populatie waren dat de respondenten bij het ministerie van Financiën of bij de Belastingdienst moesten werken in salarisschaal 10 tot en met 13. In deze schaal werken bij het ministerie van Financiën voornamelijk beleidsmedewerkers en senior beleidsmedewerkers, bij de Belastingdienst voornamelijk controleurs en inspecteurs. Voor deze keuze heb ik twee redenen. Ten eerste houdt dit het onderzoek beperkt, maar de belangrijkste reden voor deze keuze is dat ik vermoed dat medewerkers in deze schalen de waarden van de organisatie in hun werk zouden kunnen betrekken. Het is namelijk belangrijk voor het slagen van de missie dat medewerkers de relatie tussen hun werk, de missie en het doel van de organisatie begrijpen (Butcher, 1994, p. 516). Zo kunnen medewerkers uitzoeken wat zij zelf kunnen bijdragen om de doelen uit de missie te realiseren (Desmidt et al., 2008, p. 1439; Van Hasselt, 2001, p. 43-44).

Om in contact te komen met de respondenten hebben twee contactpersonen binnen het ministerie van Financiën en de Belastingdienst een algemene e-mail (zie bijlage 1) gestuurd naar hun collega's. Deze contactpersonen namen in de keuze van respondenten bovenstaande criteria mee. Ook heb ik aan de contactpersonen gevraagd een – naar eigen inzicht – representatieve verdeling te maken in leeftijd en geslacht. Beide contactpersonen hebben een lijst met 10 respondenten gestuurd. Deze respondenten heb ik een tweede e-mail gestuurd om een afspraak te maken (zie bijlage 1). In de

meeste gevallen is vervolgens enkele keren heen en weer ge-e-mailed om een geschikte datum te vinden.

In beide organisaties ben ik hartelijk ontvangen. Een enkele keer werd ik gevraagd mee te lunchen met de respondenten die ik die dag zou interviewen. Mede door deze hartelijkheid kreeg ik een gevoel van wederzijds vertrouwen. Tijdens elk interview heerste een open sfeer. Doordat ik de respondenten heb verteld dat de gegevens anoniem behandeld zouden worden, en ik niet dicht bij de organisatie betrokken ben, denk ik dat de participanten het gevoel hebben gehad openlijk met mij te kunnen praten.

4.4 Wijze van interviewen

Zoals hierboven al naar voren is gekomen, heb ik in totaal 22 interviews afgenomen, waarvan 2 proefinterviews. Deze proefinterviews dienden om de vraagstelling en apparatuur onder de knie te krijgen, en om te kijken of aanpassingen gemaakt moesten worden in de topiclijst. De topics heb ik naar aanleiding van deze interviews niet aangepast, maar ik heb wel meer voorbeeldvragen bedacht.

Ik heb met elke respondent een semi-gestructureerd interview afgenomen dat varieerde van 40 tot 60 minuten. In een semi-gestructureerd interview worden inhoud van de vragen, formulering, volgorde van vragen en antwoordkeuze niet helemaal open gelaten (Boeije, 2005, p. 57). Het interview voerde ik aan de hand van een topiclijst (zie bijlage 2).

In de topiclijst heb ik vijf onderwerpen aan bod laten komen. Ik heb de topics gevormd aan de hand van literatuur over identiteit, missie en motto. Het eerste topic 'Identiteit eigen organisatie', heeft als middel gediend om respondenten los te laten komen, door eerst over iets te praten wat dicht bij hen staat. Ik ben ingegaan op de cultuur van de organisatie en heb daarbij ook de sfeer in de organisatie meegenomen. Large (1991, p. 31) geeft aan dat identiteit groeit uit de cultuur van een organisatie. De cultuur van een organisatie is volgens Campbell & Yeung (1991, p. 145-146) tevens bepalend voor een missie. Zij noemen als andere factor strategie, maar deze factor heb ik in het empirisch onderzoek niet meegenomen. De strategie wordt niet gemaakt door medewerkers die ik gesproken heb, maar vaak door het topmanagement. De cultuur daarentegen wordt door alle medewerkers gemaakt (Campbell & Yeung, p. 146). In dit topic is ook besproken hoe respondenten zelf in de organisatie staan, wat ze er leuk aan vinden.

Het tweede topic behandelt de associaties die men heeft bij de Rijksoverheid. Welke woorden komen op, wat is een metafoor voor de Rijksoverheid en welke verhalen worden verteld over de

Rijksoverheid? Ook dit topic gaat over identiteit, maar dan van de overkoepelende organisatie: de Rijksoverheid.

In het derde topic heb ik de mening van de respondenten over de Rijksoverheid gevraagd. Staan zij positief, negatief of neutraal tegenover de Rijksoverheid? Kunnen zij zich met de Rijksoverheid identificeren? Wanneer medewerkers zich met een organisatie kunnen identificeren, krijgen ze een positievere houding ten opzichte van de organisatie, wat de organisatie weer ten goede komt (Van Riel, 2003, p. 51).

Het voorlaatste topic draait om waarden van de Rijksoverheid. Wat zien respondenten als belangrijke waarden? Welke waarden zouden volgens hen meer naar voren moeten komen, hoe sluiten de waarden van de Rijksoverheid dus aan bij hun eigen waarden? De aansluiting met eigen waarden is volgens Van Hasselt (2001, p. 43-44) erg belangrijk voor het succes van een missie.

Het laatste topic, het topic over de missie en het motto, wilde ik in eerste instantie het liefst niet behandelen. In dit topic wordt besproken of respondenten bekend zijn met de missie en het motto, wat ze vinden van de komst van een missie en motto en wat ze er inhoudelijk van vinden. Dit topic was bedoeld als redmiddel wanneer op andere topics weinig reactie zou komen. Tijdens de interviews bleek dit topic toch erg interessant: respondenten hadden er vaak een expliciete mening over, en door te praten over de missie en het motto kwamen meer beelden en gevoelens bij de respondenten naar boven. De eerste zes interviews heb ik meestal eerst gevraagd wat opviel aan de missie en het motto, om vervolgens de rest van de missie en het motto ook te bespreken. Na deze interviews bedacht ik me dat het net zo interessant zou zijn om dieper in te gaan op de opvallende zaken, wat ik vervolgens ook heb gedaan. Dit heeft als effect op de resultaten dat de eerste respondenten over alle zinnen uit de missie iets hebben gezegd, en het meest over datgene wat ze opvallend vonden. De andere respondenten hebben meestal niet over alle zinnen iets gezegd, maar praatten wel uitvoerig over wat hen opviel. Dit heeft uiteindelijk niet veel invloed gehad op de resultaten, doordat zowel de eerste als de tweede groep voornamelijk praatte over datgene wat hen opviel.

In de interviews heb ik getracht de respondenten een verhaal te laten vertellen. Ik heb geprobeerd om dit met zo min mogelijk sturing te doen. Voorbeeldvragen die ik hiervoor gebruikt heb, zijn onder andere 'Waar kunt u de Rijksoverheid mee vergelijken?', 'Kunt u een situatie noemen waarin naar voren komt waar de Rijksoverheid voor staat?' of 'Kunt u dit wat concreter maken?'.

De interviews vonden vaak plaats in een afgesloten vergaderruimte of in de werkkamer van de respondent, waar op dat moment geen anderen aanwezig waren. Een enkele keer vond het interview plaats in de kantine, of in een soort zitje in de gang. Ook op deze plekken was het rustig en werden we niet gestoord door de omgeving.

Ik heb de interviews opgenomen met een digitale voice recorder. Hiermee heb ik de kwaliteit van de gegevens vergroot. Tijdens het interview kon ik me op het gesprek concentreren en hoefde ik me niet druk te maken over aantekeningen. Ook geeft het een vollediger beeld dan aantekeningen, omdat het hele interview opgenomen wordt (Boeije, 2005, p. 60-61). Tijdens het interview heb ik ook notities gemaakt, zodat het non-verbale gedrag niet verloren is gegaan. De opnames van de interviews zijn getranscribeerd (zie bijlage 4). De opnames heb ik zo letterlijk mogelijk proberen uit te werken, waarbij ik bijvoorbeeld opvallend lange stiltes heb meegenomen in het transcript.

Na afloop heb ik de respondenten het uitgewerkte transcript toegestuurd, en heb hen de mogelijkheid gegeven hierop te reageren. Bijna alle respondenten hebben hierop gereageerd en hun goedkeuring voor het transcript gegeven. Een enkele keer ontdekte een respondent een spel- of typefout, die ik vervolgens hersteld heb.

4.5 Wijze van analyseren

De transcripten van de interviews heb ik gecodeerd door de gegeven in fragmenten in te delen en vervolgens deze fragmenten te coderen. Deze codes zette ik in de kantlijn van het interview. Vervolgens heb ik alle codes verwerkt in het computerprogramma Excel. In deze fase zijn al enkele codes verloren gegaan omdat deze met oog op de theorie niet van belang zijn. Dit zijn codes als 'functie', waarbij de respondent een beschrijving gaf van zijn of haar functie, of de code 'DG Bel', waarbij uitgelegd werd hoe het Directoraat Generaal Belastingdienst van het ministerie van Financiën in verhouding staat tot de Belastingdienst. Totaal leverde dit ongeveer 30 codes op. Deze codes vormen een eerste codeboom die te vinden is in bijlage 3.

Na dit open coderen ben ik overgegaan op axiaal coderen. Ik voegde vergelijkbare topics bij elkaar en onderscheidde hoofdcodes van subcodes. Dit leverde dertien hoofdcodes op. Een deel van de hoofdcodes bevatte subcodes, zoals de hoofdcodes 'associaties Rijksoverheid' die de subcodes 'woorden', 'metaforen' en 'verhalen' bevat. Alle hoofd- en subcodes vormen een tweede codeboom, te vinden in bijlage 3. Ook in deze fase zijn codes afgevallen, zoals de code 'gelezen', die gaat over de vraag of respondenten de missie en het motto al eerder gelezen of gezien hadden. Dit bleek niet relevant, mede doordat er geen verband zit tussen de uitspraken over de missie en het motto en of respondenten de missie en het motto al eerder gelezen hadden. De code 'bedrijfsleven' is ook

afgevallen. Deze code werd vaak gebruikt om het onderscheid met de publieke sector te illustreren, en is daarom opgenomen in de code 'publieke sector'. Een andere code die is afgevallen is de code 'wat moet er mee gebeuren', waarin uitspraken staan over hoe de missie en het motto geïmplementeerd moeten worden. Dit onderzoek gaat niet over de manier waarop missies en motto's geïmplementeerd moeten worden in een organisatie, daarom is deze code afgevallen. Ten slotte is de code 'wat is de Rijksoverheid' afgevallen. Deze vraag vatten respondenten op als kennisvraag, terwijl ik in dit onderzoek niet kijk naar of men wel precies weet wat bij de Rijksoverheid hoort en wat niet. Wanneer respondenten wel hun gevoel over de Rijksoverheid bespraken bij de vraag wat de Rijksoverheid is, is dit opgenomen in de code 'associaties'. Tijdens het axiaal coderen zijn ook codes samengevoegd, zoals de codes 'wie heeft er behoefte aan', 'burgers' en 'ambtenaren', die samengevoegd zijn tot de code 'publiek'.

Vervolgens ben ik overgegaan op het selectief coderen. In deze fase heb ik getracht verbanden tussen en binnen codes te ontdekken (Boeije, 2005, p. 84-109). Hierbij is de codeboom niet meer veranderd. De resultaten die naar aanleiding van het selectief coderen tot stand zijn gekomen zijn te vinden in hoofdstuk 5 van dit onderzoek.

4.6 Betrouwbaarheid en validiteit

De kwaliteit van dit onderzoek is verbonden met de betrouwbaarheid en validiteit ervan. Bij betrouwbaarheid gaat het om beïnvloeding van de waarnemingen door toevallige of onsystematische fouten. Als dataverzameling betrouwbaar is, zal herhaling van de waarnemingen leiden tot een gelijke uitkomst. Bij validiteit gaat het om beïnvloeding van het onderzoek door systematische fouten. Validiteit kan op veel manieren bedreigd worden. Dit kan betrekking hebben op de geldigheid van de onderzoeksstrategie, met name de dataverzamelingsmethoden, en op de geldigheid van het onderzoek als zodanig, met name de geldigheid van conclusies. In deze paragraaf zal ik ingaan op de eerste soort validiteit: de interne validiteit (Boeije, 2005, p. 144-145).

De verhouding tussen betrouwbaarheid en validiteit ligt in kwalitatief onderzoek anders dan in kwantitatief onderzoek. In kwantitatief onderzoek is betrouwbaarheid een noodzakelijke voorwaarde voor validiteit, terwijl kwalitatieve onderzoekers zich meer bezig houden met validiteit dan met betrouwbaarheid. De betrouwbaarheid is simpelweg erg lastig te meten wanneer het meetinstrument, de topiclijst, niet gestandaardiseerd is. In een interview wordt geïmproviseerd: de ene keer wordt bijvoorbeeld wel over iets doorgevraagd terwijl dat de andere keer niet het geval is (Boeije, 2005, p. 146-147).

Het semi-gestructureerde interview heeft er echter wel voor gezorgd dat ik tijdens de interviews waarnam wat op dat moment relevant bleek te zijn, ik hoefde me niet aan een standaard te houden. Dit maakt het onderzoek meer valide (Boeije, 2005, p. 146).

Betrokkenheid kan de validiteit van mijn onderzoek ten goede komen doordat ik daardoor te weten kom wat een respondent bezighoudt, maar betrokkenheid heeft ook nadelen. Er kan reactiviteit plaatsvinden: de respondent verandert zijn of haar gedrag doordat ik er als onderzoeker bij ben (Boeije, 2005, p. 146-147). Ik denk dat reactiviteit in mijn onderzoek van geringe invloed is. In paragraaf 4.4 heb ik reeds aangegeven dat ik het gevoel van wederzijds vertrouwen en openheid had tijdens de interviews.

Ten slotte vergroot ik de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek door informatie terug te koppelen naar respondenten (Boeije, 2005, p. 153). Nadat de interviews getranscribeerd waren, heb ik ze voorgelegd aan de respondenten. Zoals in paragraaf 4.4 te lezen is, hebben de respondenten deze transcripten goedgekeurd.

5 Resultaten

In dit hoofdstuk bespreek ik de resultaten van de empirische studie in drie thema's. Allereerst komt de eigen organisatie aan bod: de Belastingdienst of het ministerie van Financiën. Daarna bespreek ik resultaten betreffende de Rijksoverheid in het algemeen, en ten slotte bespreek ik resultaten over de missie en het motto van de Rijksoverheid.

5.1 Belastingdienst / Ministerie van Financiën

5.1.1 Leuk

Tijdens de interviews is in negentien van de twintig gevallen besproken wat respondenten leuk vinden aan het werk dat ze doen. Tien van deze respondenten zijn afkomstig uit de Belastingdienst, negen uit het ministerie van Financiën. Omdat dit en het volgende onderwerp betrekking hebben op de Belastingdienst en het ministerie van Financiën apart, zal ik in beide gevallen de twee groepen respondenten apart van elkaar bespreken.

5.1.1.1 Belastingdienst

Respondenten van de Belastingdienst stellen twee argumenten betreffende plezier in hun werk centraal: goed contact met collega's en klantcontacten. Beide argumenten worden door de helft van de respondenten genoemd. Deze argumenten worden duidelijk door de volgende citaten:

"Ik vind vooral het contact en de samenwerking met anderen heel leuk." (B5)

"Dus in mijn optiek zijn er twee dingen: het puzzelen, het uitzoeken, wat fiscaaljuridisch is, en het tweede punt is dan weer het verkopen naar buiten, dus het omgaan met mensen vind ik dan ook wel erg leuk." (B3)

Dit laatste citaat geeft ook een ander argument weer: het uitzoeken. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om hoe een wet precies in elkaar zit, of wanneer welke wettekst van belang is. Voor bijna een kwart, drie van de tien respondenten, is dit de reden om het werk leuk te vinden. Ten slotte speelt afwisseling een rol. Dit wordt door vier van de tien respondenten genoemd als argument waarom zij plezier hebben in het werk.

5.1.1.2 Ministerie van Financiën

Bij respondenten van het ministerie van Financiën is meer verdeeldheid in argumentatie. Het argument dat het meest gebruikt is, namelijk door vier van de tien respondenten, is dat het werk leuk is doordat men bezig is met vraagstukken die spelen in de samenleving. Het volgende citaat geeft dit argument goed weer:

“Het leuke aan het werken bij Financiën dat er heel veel aspecten van de maatschappij langskomen in je werk.” (F2)

Een argument dat ook bij respondenten van de Belastingdienst naar voren komt, is de afwisseling. Dit argument wordt door drie respondenten van het ministerie gebruikt. Naast bezig zijn met de samenleving en afwisseling zijn geen argumenten meerdere malen gebruikt door respondenten van het ministerie van Financiën.

Vergeleken met het ministerie staan bij respondenten van de Belastingdienst meer argumenten centraal in hun argumentatie. Bij de Belastingdienst spelen vier argumenten om plezier te hebben in het werk: goed contact met collega's, klantcontacten, het uitzoeken en de afwisseling. Dit laatste argument komt ook bij het ministerie van Financiën terug, evenals het argument om bezig te zijn met aspecten uit de samenleving.

5.1.2 Sfeer en cultuur

Het onderwerp sfeer en cultuur behandelt de aspecten van de Belastingdienst en het ministerie van Financiën die typerend zijn voor de sfeer en cultuur van de organisatie. Alle respondenten hebben over dit onderwerp gesproken.

5.1.2.1 Belastingdienst

Het is opvallend dat meer dan de helft, zes van de tien respondenten, aangeeft dat de sfeer over het algemeen heel goed en prettig is. Het volgende citaat illustreert dit gegeven:

“Maar het is gewoon hartstikke tof. Als ik weerstand zou ondervinden of als ik niet prettig zou samenwerken met mensen, dan zou ik natuurlijk wel naar een andere baan omzien. Maar die noodzaak voel ik helemaal niet.” (B7)

Meer inhoudelijk komen twee zaken het meest naar voren: de openheid in de organisatie en de collegialiteit. Beide typering worden door vijf respondenten genoemd. De volgende twee citaten geven deze typering goed weer:

“Er is een open sfeer, mensen lopen bij elkaar naar binnen om te vragen om mee te denken.” (B6)

“Er wordt veel overlegd. Dus de samenwerking, dat typeert denk ik wel de Belastingdienst.” (B9)

Een derde typering behandelt de gelaagdheid van de organisatie. Drie van de tien respondenten geven aan dat de Belastingdienst een platte organisatie is: er is sprake van weinig hiërarchie. Twee respondenten vinden dit een prettig gegeven, een derde vindt dat hier ook negatieve kanten aan zitten:

“Wat ik wel goed vind, is dat er niet altijd een even harde hiërarchie is en dat er wel ruimte is voor verschillende doelstellingen, voor verschillende belangen, dat je ook oog kan hebben voor de verschillende belangen die er nou eenmaal zijn. Maar aan de andere kant stoort me dat ook wel eens, want ik heb wel eens het idee dat iedereen hier maar lekker doet waar ‘ie zin in heeft. En dat vind ik dus wel echt typerend voor deze organisatie, ik vind daar weinig sturing af en toe op zitten.” (B8)

5.1.2.2 Ministerie van Financiën

Eén typering springt eruit bij respondenten van het ministerie van Financiën. Zeven respondenten, dus meer dan twee derde, vindt dat op het ministerie een professionele sfeer heerst: men is zakelijk en er wordt hard gewerkt. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de volgende citaten:

“Dat merk ik hier wel, dat het in zoverre wel echt een professionele organisatie is waar ook flink hard gewerkt wordt.” (F10)

“Een heel professionele houding heeft Financiën, ambitieuze organisatie, korte lijnen, dus als je bijvoorbeeld een nota naar de minister wil dan kan dat heel snel. Medewerkers krijgen grote verantwoordelijkheden, je kan snel specialist worden op een bepaald terrein en dus ook snel met je directeur om tafel zitten.” (F5)

In dit laatste citaat komen drie andere typering naar voren: ambitieus, korte lijnen en grote verantwoordelijkheden. Deze typering worden ook door andere respondenten van het ministerie aangehaald. Drie respondenten vinden dat het ministerie van Financiën een ambitieuze organisatie is. De gelaagdheid van de organisatie, waar ook de typering ‘korte lijnen’ onder valt, wordt besproken door de zes van de tien respondenten. Opvallend is dat vijf van deze zes respondenten het ministerie een platte organisatie vinden, terwijl één respondent het ministerie juist gelaagd vindt:

“Veel nota’s, en parafen, veel lagen in de organisatie” (F8)

Bijna de helft, vier van de tien respondenten, vindt dat medewerkers snel veel verantwoordelijkheid krijgen binnen het ministerie van Financiën. Naast deze vier typering noemen de respondenten nog twee andere typering. Vier respondenten vinden dat het ministerie een informele organisatie is, wat blijkt uit een opmerking als:

“Aan de andere kant gaan we hier ook wel gemoedelijk met elkaar om. Het is niet nodig om heel erg formeel te doen, de lijnen zijn ook redelijk kort.” (F4)

Opvallend is dat één respondent aangeeft dat het ministerie van Financiën juist een heel formele organisatie is. Een laatste typering behandelt de leeftijd van ambtenaren van het ministerie van Financiën. De ambtenaren zijn jong en de doorstroom is groot. Eén respondent geeft aan dat dit met de ambitie van ambtenaren van het ministerie van Financiën te maken heeft:

“We hebben best wel een jong bestand, vergeleken met andere departementen maar ik denk ook wel vergeleken met een ander bedrijf. (...) Ik denk dat wij ook als een ambitieus departement bekend staan, de doorstroom is vrij snel, er zitten toch wel vrij veel mensen die wel lichtjes haantjesgedrag vertonen.” (F6)

Een laatste typering is eenzelfde als bij de Belastingdienst: drie respondenten vinden het ministerie van Financiën een open organisatie.

Vergeleken met de Belastingdienst wordt de sfeer en cultuur van het ministerie van Financiën door meer zaken getypeerd. Zeven woorden typeren de organisatie: professioneel, ambitie, plat, verantwoordelijkheid, informeel, jong en open. Bij de Belastingdienst staan drie woorden centraal: collegiaal, open en plat. Hoewel het bij respondenten van het ministerie van Financiën niet expliciet naar voren komt, heb ik het idee dat zowel de respondenten van de Belastingdienst als respondenten van het ministerie van Financiën de sfeer en cultuur in hun organisatie als prettig ervaren. De woorden die de respondenten van zowel Belastingdienst als het ministerie van Financiën noemen hebben een positieve connotatie. Als de woorden neutraal zijn, zoals het woord ‘jong’ bij respondenten van het ministerie van Financiën, worden ze veelal op een positieve manier uitgelegd:

“Het is vrij jong, het is vrij dynamisch. Het is eigenlijk een vrij goed geoliede machine hier.” (F6)

“Het is de laatste tijd ook wel een stuk jonger geworden. Want ik weet nog wel, toen ik hier begon zag je toch wel dat er een beetje een leeftijds gat zat, en nu merk je wel dat het toch veel meer gemixt is, en dat je ook lekker veel jonge mensen er ook bij hebt. Dat merk je ook wel dat de manier van werken allemaal wat lossier wordt.” (F10)

5.2 Rijksoverheid

5.2.1 Associaties

Het onderwerp ‘associaties’ bevat drie onderdelen, te weten ‘woorden’, ‘metaforen’ en ‘verhalen’. Deze onderdelen gaan over beelden die opkomen over de Rijksoverheid: waar denken respondenten aan bij de Rijksoverheid?

5.2.1.1 Woorden

Ik heb de respondenten gevraagd om woorden te noemen die bij hen opkomen wanneer ze aan de Rijksoverheid denken. Alle respondenten hebben iets over dit onderwerp gezegd. De meest gemaakte opmerking is dat bij de Rijksoverheid veel belangen spelen, dit is door ongeveer een kwart, zes respondenten, gezegd. Van deze zes respondenten heeft de ene helft het over de vele belangen binnen de Rijksoverheid, terwijl de andere helft het heeft over veel belangen in het algemeen. De eerste helft ziet dit als een negatief punt van de Rijksoverheid. Een voorbeeld van beide versies:

“Allemaal eigen koninkrijkes. Niet echt heel erg geneigd om samen te werken nog steeds, wel meer dan het voorheen was, maar iedereen heeft nog steeds z'n eigen belangen.” (F1)

“Dat zij degenen zijn die beslissingen nemen op basis van een afweging van de verschillende belangen.” (B1)

Naast de vele belangen staan nog twee woorden centraal, die beiden door een kwart van de respondenten aangehaald wordt. Dit zijn de woorden 'groot' en 'divers'. Hierbij gaat het om de omvang van de Rijksoverheid en de diversiteit binnen de Rijksoverheid. Deze woorden worden geïllustreerd door het volgende citaat:

“Groot, veelzijdig ook, veel verschillende vakgebieden waar ze op moeten werken, en misschien soms ook wel een beetje ingewikkeld vormgegeven.” (B10)

In bovenstaand citaat wordt ook de complexiteit van de Rijksoverheid aangehaald. Er zijn totaal twee respondenten die hierover spreken. Drie van de twintig respondenten geven aan dat er geen woorden opkomen wanneer zij denken aan de Rijksoverheid:

“Rijksoverheid als woord, dan komt er eigenlijk niks boven.” (B6)

'Algemeen belang' en 'samenleving' zijn woorden die beiden drie keer voorkomen. Hierbij gaat het erom dat de Rijksoverheid het algemeen belang dient, bij 'samenleving' gaat het erom dat de Rijksoverheid er is voor de samenleving.

Er worden ten slotte drie minder positieve zaken aangehaald door respondenten. Twee respondenten denken bij de Rijksoverheid aan bureaucratie, een woord waar zij negatieve gevoelens bij hebben:

“Nou, de bureaucratie, we zijn natuurlijk wel enorm van de regeltjes. En dat is wel moeilijk om in dat woud te kappen.” (B4)

Het negatieve imago van de Rijksoverheid is het tweede minder positieve onderwerp, waar door twee respondenten over gesproken wordt:

“Ik denk dat de beeldvorming van de Rijksoverheid niet heel positief is.” (F5)

Het laatste negatieve punt wat tevens door twee respondenten over gesproken wordt, is de vergadercultuur die in de Rijksoverheid heerst. Dit punt wordt geïllustreerd door het volgende citaat:

“En stoffig, we hebben hier een enorme vergadercultuur, en die vergadercultuur zorgt ervoor dat mensen veelal bezig zijn met praten en weinig bezig zijn met datgene waar ze hier daadwerkelijk voor zitten, namelijk ondersteuning van de minister of staatssecretaris met beleidsontwikkeling.” (F3)

Over het algemeen gebruiken respondenten van de Belastingdienst en van het ministerie van Financiën dezelfde woorden wanneer ze denken aan de Rijksoverheid. Er is echter wel een opvallend verschil: bijna alle negatieve woorden die gebruikt worden zijn afkomstig van respondenten van het ministerie van Financiën. De negatieve kenmerken van de vele belangen binnen de Rijksoverheid, het slechte imago en de vergadercultuur zijn stuk voor stuk opmerkingen die gemaakt zijn door respondenten van het ministerie. Alleen beide opmerkingen over bureaucratie zijn gemaakt door respondenten van de Belastingdienst.

5.2.1.2 Metaforen

Alle twintig respondenten hebben geprobeerd een metafoor voor de Rijksoverheid te verzinnen, waarbij zij aspecten van de Rijksoverheid vertellen op basis van iets anders. De respondent laat zo één aspect van de metafoor naar voren komen, terwijl andere aspecten naar de achtergrond verdwijnen (Lakoff & Johnson, 1999, p. 18-21). Sommige respondenten noemden meerdere metaforen, om verschillende aspecten van de Rijksoverheid naar voren te laten komen. Totaal hebben de twintig respondenten vierentwintig metaforen genoemd. De metaforen die de respondenten gebruiken blijken slechts voor een klein deel te passen in de zeven soorten metaforen die Stone (2001, p. 148-156) aanhaalt. Vijftien van de genoemde metaforen zijn levende organismen, bijvoorbeeld een olifant of een plant. Wanneer respondenten hierover vertelden, kreeg ik echter niet het idee dat ze hiermee – bewust of onbewust – bedoelden dat door de Rijksoverheid als levend organisme te zien, menselijke bemoeienis de balans zou verstoren (Stone, p. 149). Wel zouden respondenten met deze soort metafoor kunnen impliceren dat zij als mens er geen invloed op hebben. Dit is een zeer afgezwakte variant van het kenmerk dat Stone noemt. Sommige respondenten geven echter ook aan dat mensen juist wel invloed kunnen hebben. Dit is het geval wanneer de Rijksoverheid met een olifant wordt vergeleken, en verteld wordt over de positie van de burger ten opzichte van de Rijksoverheid:

“Die loopt eromheen denk ik. En soms als de olifant zich omdraait, dan kan ‘ie niet altijd zien waar de burger staat. Daardoor zou die burger wel eens in de verdrukking kunnen komen. Maar voor groepen kan je altijd meer oog hebben dan voor individuen, dus misschien dat door regeltjes en dingetjes het individu wel eens in de verdrukking kan komen. Maar aan de andere kant zijn er ook weer genoeg mogelijkheden voor het individu om aandacht te vragen voor zijn of haar zaak.” (B4)

Het is dus de vraag of het kenmerk van deze soort metafoor dat Stone noemt wel speelt bij de respondenten. Eén respondent geeft aan dat hij een containerschip als metafoor ziet voor de Rijksoverheid. Deze metafoor valt volgens Stone onder de metafoor over machines en mechanische apparaten. Hiervan is het kenmerk dat de machine in balans gehouden moet worden (p. 150-151).

Dit kenmerk noemt de respondent niet, hij heeft het over de omvang en logheid van de Rijksoverheid, zoals verderop uit een citaat zal blijken. Veel andere metaforen, zoals een stad of een zak knickers, passen niet in de zeven soorten metaforen van Stone. Daarom zal ik verder naar eigen inzicht aspecten van de verschillende metaforen met elkaar vergelijken, en niet volgens de zeven soorten metaforen van Stone.

Bij de vierentwintig metaforen komen twee aspecten van de Rijksoverheid het meest duidelijk naar voren: de diversiteit en het oog op de burgers in de samenleving. Beide worden door een derde, acht respondenten, genoemd. Bij diversiteit gaat het bij vijf van de acht respondenten om diversiteit aan belangen. Zo vergelijkt één respondent de Rijksoverheid met een emmer kikkers:

“G: Het is toch ook een beetje een soort emmer vol met kikkers, die alle kanten op springen, lijkt het soms wel eens.

I: En de emmer is de Rijksoverheid?

G: Ja. Waarbij alle kikkertjes zo hun eigen ideeën hebben, en hun eigen prioriteiten, hun eigen belangetjes.” (B2)

In de overige drie gevallen gaat het om diversiteit in het algemeen, zoals in het geval waarbij de Rijksoverheid met een stad wordt vergeleken:

“Er loopt van alles, er zit van alles, er gebeurt van alles, het is heel groot, je kan het ook bijna niet allemaal één kant op krijgen. Je kunt het wel een soort van organiseren. Een soort stad.” (B8)

Metaforen waarbij de burgers in de samenleving een rol spelen zijn veel genoemd. Een voorbeeld hiervan is de gezinsmetafoor waarin de ouders de Rijksoverheid, en de kinderen de samenleving representeren. Over de relatie tussen ouders en kinderen zegt de respondent het volgende:

“Je zou het kunnen vergelijken met dat ouders het beste voor hun kinderen willen, die willen dat ze een hele goede toekomst tegemoet gaan, dat ze een goede opleiding volgen, eigenlijk het perfecte plaatje. Maar als ze dat alleen maar opleggen zonder eigenlijk te horen wat de wensen en idealen van de kinderen zijn... Als je daar geen interactie in hebt, als je daar teveel afstand van hebt, dus geen contact hebt, dan gaat dat niet werken, dan botst dat. Dan wordt er niet geluisterd, dan wordt het niet opgevolgd.” (B9)

De omvang van de Rijksoverheid komt ook veel naar voren: bij een kwart van de metaforen speelt dit aspect. Een voorbeeld hiervan is de olifant: drie respondenten noemen de olifant als metafoor voor de Rijksoverheid. Het enige aspect wat in deze metafoor overeenkomt is de omvang van de olifant:

“Ja het klinkt misschien een beetje raar, maar het eerste dat bij me opkwam was een olifant. Meer omdat het natuurlijk een groot iets is.” (F10)

Twee andere kenmerken die bij iets meer dan een vijfde, vijf van de vierentwintig metaforen, een rol spelen zijn 'log' en 'sociaal'. Bij sociaal gaat het erom dat de Rijksoverheid van nature sociaal is en het beste wil voor iedereen. Het kenmerk 'log' wordt bijvoorbeeld duidelijk wanneer de Rijksoverheid met een containerschip wordt vergeleken:

“Als er een containerschip hier in de haven van Rotterdam komt, dan moeten ze zeg maar al bij Spanje beginnen met insturen. En als ze verkeerd liggen, dan kunnen ze niet meer zo snel en flexibel bijsturen.” (F9)

Het laatste kenmerk dat bij meerdere metaforen aan bod komt, namelijk bij een zesde van de metaforen, is dat de Rijksoverheid moeilijk te sturen is. Dit is het geval wanneer de Rijksoverheid vergeleken wordt met een veelkoppig monster:

“Nou, in zekere zin is het natuurlijk een monster, als het deel van de vergelijking is de mate van beheersbaarheid. (...) Het geheel is moeilijk te sturen.” (F6)

In de keuze van metaforen en de aspecten van de Rijksoverheid die daarin naar voren komen, is geen verschil te zien tussen respondenten van de Belastingdienst en respondenten van het ministerie van Financiën. Beide groepen respondenten noemen verschillende aspecten ongeveer evenveel.

5.2.1.3 Verhalen

Vijftien respondenten hebben in totaal tweeëntwintig verhalen verteld in de interviews. Bij de verhalen die respondenten vertellen zijn zes verhalen van achteruitgang (Stone, 2001, p. 138-142) aanwezig. Twee van deze verhalen zijn verandering-is-slechts-een-illusie verhalen. Hierin wordt gezegd dat de Rijksoverheid steeds meer gelijkheid of veiligheid wil maar dat ze zichzelf hierin tegenwerkt: de vooruitgang is in feite helemaal geen vooruitgang. Een voorbeeld:

“Maar natuurlijk heb je beveiliging nodig, dat is helemaal waar, en je moet ook als land een bepaalde veiligheid kunnen garanderen. Maar het slaat een beetje door. Als iemand lullig wil doen, dan lukt hem dat.” (F1)

De overige verhalen geven aan dat de Rijksoverheid het steeds slechter doet: het onderwijs, de relatie tot de burgers en het imago van de Rijksoverheid. De respondenten die deze verhalen vertellen geven echter niet aan hoe deze problemen opgelost moeten worden. Een citaat uit het verhaal over de relatie tot burgers is een goed voorbeeld van een verhaal van achteruitgang:

“En ik merk ook wel in de loop van de jaren dat als er mensen bellen met klachten, dat er nu veel vaker wordt gezegd ‘maar dit kan toch niet zo zijn dat mijn geval nu net zo uitpakt, dat moet toch te regelen zijn?’. Dus ik denk wel dat deze maatschappij er voor is, ‘mij mag niks overkomen wat niet prettig is’. Terwijl ik denk dat dat vroeger wel meer geaccepteerd was: je hebt bepaalde regels en die werken niet voor iedereen even eerlijk uit, maar anders zou je er veel te veel mensen voor nodig hebben om het uit te voeren.” (B1)

In de verhalen van respondenten worden geen verhalen over hulpeloosheid en controle (Stone, p. 142-143) gebruikt. Er zijn wel algemene onderwerpen waar meerdere respondenten over vertellen. De twee onderwerpen waar het meest over verteld wordt zijn verhalen over de relatie tussen burger en Rijksoverheid en verhalen over het afwegen van waarden en belangen. Beide onderwerpen komen in vijf van de tweeëntwintig verhalen naar voren. De relatie tussen de Rijksoverheid en de burger komt in de verhalen niet positief naar voren. Dit wordt bijvoorbeeld duidelijk door bovenstaand citaat. Over het afwegen van waarden en belangen is men overwegend positief in de verhalen, maar toch geven drie van de vijf respondenten aan dat het niet altijd goed gaat:

“Op het moment dat wij besluiten om, ik noem maar wat, Irak binnen te vallen, dan zou daarachter moeten zitten, een soort basale solidariteit en dan niet zozeer intern gericht maar extern. Zorg voor mensenrechten, wat dan ook een algemene hogere waarde is die we als nette, fatsoenlijke burgers kennelijk willen verdedigen. Dat is dan een voorbeeld waarin het misschien niet helemaal goed is gegaan (lacht).” (B2)

Buiten de verhalen van achteruitgang, verhalen waarin de relatie tussen burger en Rijksoverheid naar voren komt, en verhalen waarin het afwegen van waarden en belangen centraal staat, zijn geen patronen te herkennen in de verhalen die respondenten vertellen.

Over het algemeen hebben respondenten van de Belastingdienst meer verhalen verteld dan respondenten van het ministerie van Financiën: tien respondenten van de Belastingdienst vertelden een verhaal tegenover vijf respondenten van het ministerie van Financiën. Het is dan ook niet vreemd dat over de twee onderwerpen die het meest in de verhalen naar voren kwamen meer gesproken is door respondenten van de Belastingdienst. Respondenten van de Belastingdienst vertellen ook iets meer verhalen van achteruitgang: vier verhalen zijn afkomstig van respondenten van de Belastingdienst, twee zijn afkomstig van respondenten van het ministerie van Financiën.

5.2.2 Waarden

Alle respondenten hebben gesproken over waarden die zij zelf belangrijk achten voor de Rijksoverheid. Daarnaast is vaak besproken of de waarden nagestreefd worden, en welke waarden meer naar voren zouden moeten komen in het doen en laten van de Rijksoverheid.

De waarde die het meest is genoemd door respondenten is de waarde ‘betrouwbaarheid’. Deze waarde is door zeven respondenten genoemd. Bij betrouwbaarheid van de Rijksoverheid gaat het erom dat burgers van de Rijksoverheid op aan kunnen en dat de Rijksoverheid consistent is in haar gedrag. Opvallend is dat meer dan de helft, vier van de zeven respondenten, aangeeft dat het hier nog wel eens aan schort bij de Rijksoverheid:

“En ook als betrouwbare overheid, moet je niet elke keer iets willen veranderen in je regelgeving. En de politiek heeft dan toch weer de neiging om dingen te wijzigen. En dat is weer korte termijn gedachte, en dat vind ik niet betrouwbaar.” (F1)

Een tweede waarde die veel respondenten belangrijk vinden is integriteit. Dit wordt door meer dan een kwart, zes van de twintig respondenten, genoemd en is ook terug te lezen in de missie van de Rijksoverheid. Een respondent omschrijft wat onder integriteit verstaan wordt:

“Dat je jezelf om te beginnen aan de regels houdt die nou eenmaal gesteld zijn. Dus dat je niet als rijksambtenaar aan de ene kant anderen voorschrijft hoe ze iets moeten doen, en aan de andere kant zelf misschien niet op hetzelfde gebied maar op andere gebieden, laakbaar bezig bent. Dus dat je jezelf dezelfde normen en waarden aanhoudt als die je aan anderen nou eenmaal op moet leggen vanuit je functie.” (B5)

Eén respondent geeft aan dat de Rijksoverheid integer handelt, twee respondenten geven aan dat op het gebied van integriteit nog het één en ander verbeterd kan worden.

De derde waarde die respondenten van belang achten voor de Rijksoverheid is gelijkheid. Deze waarde wordt door een kwart van de respondenten genoemd. Drie respondenten geven aan dat de Rijksoverheid handelt op basis van gelijkheid, twee respondenten geven aan dat het beter kan. Van beide meningen een voorbeeld:

“I: En wordt dat ook nageleefd?

G: Ja, ja, al was het maar omdat het moet (lacht).” (B2)

“Nou, op papier, voor de wet is natuurlijk iedereen gelijk. Maar in de samenleving is dat wel weer anders, dat wordt alleen nooit zo gezegd.” (B3)

Een vijfde, vier respondenten, vindt eerlijkheid een belangrijke waarde voor de Rijksoverheid. Van deze respondenten geeft een kwart aan dat de Rijksoverheid eerlijk handelt, drie kwart geeft aan dat aan eerlijkheid nog het één en ander schort.

Drie respondenten geven aan dat solidariteit een belangrijke waarde is voor de Rijksoverheid, waarbij het gaat om solidariteit naar de samenleving toe. Drie andere respondenten vinden loyaliteit belangrijk, waarvan één respondent aangeeft dat deze waarde in de praktijk tot uitvoering wordt gebracht:

“Loyaal, het maakt niet uit wat voor bewindspersoon er zit, maar als een bewindspersoon vindt dat een bepaald iets moet worden geregeld, dan wordt het meestal ook geregeld binnen de marges die natuurlijk mogelijk zijn.” (F3)

Drie respondenten noemen het algemeen of publiek belang als waarde waar de Rijksoverheid voor moet staan, ook al weten de respondenten niet wat dat dan precies is. Dit blijkt uit opmerkingen als:

“Gedeelde waarden als opkomen voor het publiek belang, dan heb je meteen de vraag: wat is het publiek belang? Goede vraag.” (F2)

Opvallend is dat de waarde ‘efficiëntie’ wel als belangrijke waarde wordt gezien, maar dat de twee respondenten die dit noemen beiden aangeven dat op dit vlak nog veel werk verricht moet worden. Een ander interessant gegeven is dat twee respondenten aangeven geen gemeenschappelijke waarden te herkennen bij de Rijksoverheid. Een voorbeeld:

“I: Nou uiteindelijk meer van wat je uitstraalt. Wat doet u zelf? Wat vindt u zelf belangrijk in de Rijksoverheid?”

G: Ik zit te twijfelen of ik die vraag überhaupt moet beantwoorden. Ik snap wel dat jij hem zo stelt, maar ik werk niet elke dag van ‘ik ben de Rijksoverheid’, ik ben eigenlijk vooral Financiën, en soms ben ik de Rijksoverheid, maar niet heel vaak. Het is voor mij niet een heel belangrijk onderdeel voor mijn identiteit als werknemer. Ik kan er wel een antwoord op verzinnen, alleen ik weet niet of dat heel dicht komt bij hoe ik daadwerkelijk mijn werk doe.” (F6)

Een waarde die in de missie terugkomt, rechtvaardigheid, wordt door twee respondenten genoemd als zijnde belangrijk voor de Rijksoverheid. Daarnaast worden twee andere waarden die in de missie van de Rijksoverheid terugkomen, deskundigheid – in de missie wordt dit kennis van zaken genoemd – en duurzaamheid beide door één respondent genoemd. Bij deze laatste waarde geeft de respondent aan dat hier nog te weinig sprake van is:

“Ik zou heel erg willen pleiten voor dat mensen bij het nemen van beslissingen, en dat gaat echt van hoog tot laag in een organisatie, dat ze daarbij duurzaamheid als uitgangspunt nemen.” (F4)

Bij de waarden die het meest genoemd worden, integriteit en betrouwbaarheid, is geen onderscheid te zien tussen respondenten van de Belastingdienst en van het ministerie van Financiën. De waarden ‘gelijkheid’ en ‘eerlijkheid’ worden voornamelijk door respondenten van de Belastingdienst genoemd, respectievelijk vier van de vijf keer en drie van de vier keer. Een ander verschil is te zien in de waarden ‘solidariteit’ en ‘loyaliteit’. Bij solidariteit gaat het om solidair zijn naar de burger toe, dit wordt alleen genoemd door respondenten van de Belastingdienst. Bij loyaliteit gaat het om loyaal zijn aan wat opgedragen wordt van bovenaf. Deze waarde wordt juist alleen genoemd door respondenten van het ministerie van Financiën. Bij deze twee waarden zijn respondenten van de Belastingdienst dus extern, naar de samenleving, gericht, terwijl respondenten van het ministerie van Financiën intern, naar de eigen organisatie, gericht zijn.

5.2.3 Mening

Respondenten denken positief of neutraal over de Rijksoverheid. Twee van de twintig respondenten staan neutraal tegenover de Rijksoverheid. Eén respondent geeft aan geen gevoel te hebben bij de Rijksoverheid. Deze respondent heeft dan ook geen mening over de Rijksoverheid:

“Ik vind, dat heb ik al eerder gezegd, Rijksoverheid is voor mij zo’n leeg iets, daar heb ik niet echt iets mee. (...) Daar heb ik eigenlijk geen beeld bij, geen gevoel bij, niet positief, niet negatief.” (B6)

De overige zeventien respondenten staan positief tegenover de Rijksoverheid. Twaalf van deze zeventien respondenten geven daar een reden voor. Drie redenen staan centraal: de zaken zijn goed geregeld bij de Rijksoverheid, de Rijksoverheid is goed voor haar burgers en de Rijksoverheid heeft goede werknemers. Deze drie redenen worden respectievelijk zes, vier en twee keer genoemd en komen naar voren in de onderstaande citaten:

“Ik sta er best wel positief tegenover. Ik vertrouw toch wel in de overheid, dat zij het allemaal heel goed in kaart hebben, en heel goed hun zaken wel op orde hebben.” (B9)

“Maar over het algemeen vind ik dat de Nederlandse overheid goede dienstverlening heeft en dat de regelgeving die gemaakt wordt over het algemeen wel rekening houdt met allemaal gevoelens en daarom ook wel goede regelgeving is.” (F3)

“Mijn ervaring is dat de mensen die hier werken die ik tegenkom, die deugen over het algemeen.” (F6)

Ruim twee derde, dertien van de zeventien, van de respondenten die positief staan tegenover de Rijksoverheid zegt dat er wel verbeteringen mogelijk zijn. Van deze groep geeft bijna een kwart, drie respondenten, aan dat de Rijksoverheid compacter zou moeten zijn, wat geïllustreerd wordt door onderstaand voorbeeld:

“Nou ik denk persoonlijk ook wel dat het compacter moet. Ik denk dat als je naar Nederland kijkt, het Huis van Thorbecke, daar zijn gewoon teveel overheidslagen als je het mij vraagt.” (F5)

Twee respondenten geven aan dat de Rijksoverheid te veel op incidenten stuurt: wanneer een incident plaatsvindt komt de Rijksoverheid in actie, terwijl de Rijksoverheid eigenlijk altijd actief zou moeten zijn. Een respondent verwoordt dit argument als volgt:

“Het is wel jammer dat het soms echt fout moet gaan voordat dingen hersteld worden, want ik geloof wel dat ze veel meer preventief oplossingsgericht moeten zijn dan wanneer het fout gaat. Wanneer het fout gaat dan merk je in Nederland dat alles heel snel veranderd kan worden om dat probleem aan te pakken.” (B9)

Respondenten van de Belastingdienst en respondenten van het ministerie van Financiën verschillen niet van elkaar in hun mening over de Rijksoverheid, of in de redenen die ze daarvoor aandragen.

5.2.4 Publieke sector

Negentien van de twintig respondenten hebben over de publieke sector gesproken, bij één respondent is dit onderwerp niet aan bod gekomen. De respondenten hebben een keuze gemaakt of het werken in de publieke sector een rol speelde toen zij kwamen werken bij de Rijksoverheid. Negen respondenten, iets minder dan de helft, hebben aangegeven dat zij bewust voor een baan in de publieke sector hebben gekozen. Daar tegenover staan tien respondenten die hebben aangegeven dat zij niet bewust voor een baan in de publieke sector hebben gekozen. De respondenten die bewust voor de publieke sector hebben gekozen vinden dit nog steeds belangrijk, wat blijkt uit onderstaand citaat:

“Dat nadenken over de samenleving, nadenken over vraagstukken die opkomen, dat vind ik wel heel erg leuk, dat speelt nog steeds een grote rol inderdaad.” (F2)

Respondenten die niet bewust voor een baan in de publieke sector gekozen hebben, zijn er vaak bij toeval in terecht gekomen. Van deze tien respondenten zeggen echter slechts drie respondenten expliciet dat de publieke sector nog steeds geen rol speelt in hun werk. Eén respondent verwoordt dit als volgt:

“I: En vind je het nu belangrijk, dat het een publieke organisatie is?”

G: Nee. (...) Maar bij mij is het nog steeds niet een soort van idealisme, van ‘nou, een overheid, dat is het enige wat het zou moeten zijn’, ofzo.” (B8)

De andere zeven respondenten zijn het feit dat ze werkzaam zijn in de publieke sector steeds meer gaan waarderen, zoals ook deze respondent:

“I: Dus is het nu dan wel bewust?”

G: Ja, nu wel hoor, klopt. Nu denk ik er ook wel over na van zou ik ooit die overstap willen maken, en dan heb ik nu zoiets van nee ik vind het ook belangrijk dat ik genoeg vrije tijd heb en genoeg tijd om leuke andere dingen te doen.” (B10)

In bovenstaand citaat wordt een positief punt genoemd van het werken in de publieke sector: veel vrije tijd. Iets meer dan een kwart, vijf respondenten, noemt arbeidsvoorwaarden zoals het hebben van veel vrije tijd als reden om de publieke sector positief te waarderen. Een vaker gehoorde reden is dat men het belangrijk vindt om bezig te zijn met de samenleving, met maatschappelijke vraagstukken. Tien respondenten, meer dan de helft, noemen dit als argument. Het volgende citaat illustreert dit argument:

“Ik zag toentertijd de advertentie van het ministerie voorbijkomen en dat sprak me wel heel erg aan, dat je dus echt op een andere manier met het vak bezig bent, veel meer vanuit het idee van hoe zou het moeten zijn in de samenleving en dat vind ik dan wel heel leuk dat je daar aan kan bijdragen.” (F10)

Een derde argument voor het positief waarderen van de publieke sector is eerlijkheid. Dit wordt door drie respondenten genoemd, waarvan één aangeeft:

“En dat is toch wel een beetje mijn visie van adviseurs, en zeker niet allemaal, maar je wordt daar geacht om misschien af en toe over de rand te gaan. Misschien af en toe niet helemaal correct te zijn. En dat zou ik dan niet kunnen, daar ben ik te eerlijk voor.” (B6)

Respondenten van de Belastingdienst en van het ministerie van Financiën hebben uiteenlopende gedachten over de publieke sector. Respondenten van de Belastingdienst geven voornamelijk aan dat zij niet bewust gekozen hebben voor een baan in de publieke sector: zeven van hen hebben niet bewust gekozen, tegenover twee die wel bewust gekozen hebben. Respondenten van het ministerie van Financiën hebben echter veelal bewust gekozen voor een baan in de publieke sector: zeven van hen hebben bewust gekozen tegenover drie van hen die hier niet bewust voor hebben gekozen. Als reden om de publieke sector positief te waarderen noemen respondenten van de Belastingdienst voornamelijk de arbeidsvoorwaarden en de eerlijkheid, respectievelijk vier van de vijf en drie van de drie respondenten die dit noemen zijn afkomstig uit de Belastingdienst. Respondenten van het ministerie van Financiën geven als reden om de publieke sector positief te waarderen het bezig zijn met de samenleving en maatschappelijke vraagstukken: acht van de tien respondenten die dit aan hebben gegeven zijn afkomstig van het ministerie van Financiën.

5.2.5 Eenheid

Tien respondenten hebben in het interview verteld over de eenheid binnen de Rijksoverheid. Van deze tien respondenten geven twee respondenten aan dat er wel een eenheid is, en zeven respondenten geven aan dat er geen eenheid is binnen de Rijksoverheid. Eén respondent doet hier geen expliciete uitspraken over. Een voorbeeld van beide meningen omtrent eenheid:

“Ja, ik denk dat dat iets is dat mensen toch wel bindt. Dat vind ik zelf toch wel belangrijk, de samenleving, die maak je met z’n allen.” (B3)

“Er worden nu in allerlei uitingen van de overheid één logo en één huisstijl gehanteerd, op zich vind ik dat best prettig hoor, het zal op zich best duidelijkheid scheppen over de Rijksoverheid, maar het creëert de illusie dat achter dat logo een eenheid schuil zou gaan, dat is toch bullshit.” (F2)

De tweede respondent heeft het over acties waardoor de eenheid vergroot zou moeten worden, zoals één logo en één huisstijl. Veel respondenten praten over deze acties: acht van de tien respondenten die over eenheid praten. Van deze respondenten zegt drie kwart dat zulke acties

kunnen bijdragen aan de eenheid binnen de Rijksoverheid, maar dat er meer gedaan moet worden dan alleen deze acties. Het volgende citaat illustreert dit gegeven:

“Nou ik denk dat het op zich wel goed is dat de Rijksoverheid één herkenbaar beeld krijgt. Ik denk dat dat logo, en tegenwoordig zijn alle ambtenaren in dienst van de Rijksoverheid, en niet meer los van een ministerie, ik denk dat we daarmee wel een stap op de goede weg zijn. Maar ik denk dat die cultuur van het niet willen samenwerken dat dat in de mensen zit, en dat dat best wel lang duurt voordat dat veranderd wordt.” (F9)

Een kwart van de respondenten die over acties omtrent eenheid in de Rijksoverheid praten geeft aan dat de acties niet helpen om eenheid te creëren, zoals ook deze respondent:

“I: En de Rijksoverheid is dus niet één geheel, voor jouw gevoel?”

G: Nee, nee. We krijgen straks wel met z’n allen één logo, maar ik geloof niet dat dat ons dichter bij elkaar brengt.” (B6)

De helft van de respondenten die over eenheid praten geeft aan dat het belangrijk is dat er meer samengewerkt wordt binnen de Rijksoverheid. Dit is volgens de respondenten vaak een lastig punt, wat naar voren komt in het voorlaatste citaat.

Over het algemeen praten respondenten van het ministerie van Financiën iets meer over eenheid dan respondenten van de Belastingdienst: dit is zes tegenover vier. Respondenten van het ministerie van Financiën zijn negatiever: zij zien alle zes geen eenheid binnen de Rijksoverheid, tegenover één respondent van de Belastingdienst. De twee positieve respondenten zijn afkomstig van de Belastingdienst. Ook praten respondenten van het ministerie meer over eenheidsacties, zes van de acht respondenten die hierover praten zijn afkomstig van het ministerie.

5.2.6 Burgers

Vier vijfde, zestien van de twintig respondenten, heeft gesproken over de relatie tussen de Rijksoverheid en de burger. Van deze zestien respondenten geven tien respondenten aan dat de burger een negatief beeld heeft van de Rijksoverheid. Dit wordt geïllustreerd door onderstaand citaat:

“En de gemiddelde burger ziet ongeveer alles wat ambtenaar is, en alles wat in Den Haag zit, als één groot stelletje zakkenvullers, als ik de peilingen van Wilders mag geloven (lacht).” (B2)

Vijf respondenten, de helft van deze groep, geven daarnaast aan dat de burger vindt dat de Rijksoverheid veel minder ambtenaren zou moeten hebben. Vier van de groep respondenten die aangeeft dat de burger een negatief beeld heeft van de Rijksoverheid, zeggen dat dit mede komt doordat negatieve zaken en incidenten bij de burger blijven hangen. Een voorbeeld van dit gegeven:

“Ik denk niet dat het goed inzichtelijk is wat er aan positieve dingen... De positieve dingen take je meer for granted, en de negatieve dingen, daar heb je last van.” (F1)

Drie respondenten geven aan dat het beeld dat de burger van de Rijksoverheid heeft niet duidelijk is:

“Dus ik denk dat mensen niet weten wat wij exact doen en waar ambtenaren zich mee bezig houden.” (F7)

Van de respondenten die aangeven dat de burger een negatief of onduidelijk beeld van de Rijksoverheid heeft, geven vijf respondenten aan dat dit beeld verbeterd moet worden. Drie andere respondenten geven echter aan dat het probleem opgelost moet worden door het beleid beter te maken. Van beide meningen een voorbeeld:

“Als je zelf al voor de Rijksoverheid werkt en het is al niet helemaal duidelijk, en voor de burgers is het nog minder duidelijk, dan denk ik dat dat wel belangrijk is. Het is een grote organisatie, er werken veel mensen, en het wordt allemaal betaald vanuit het belastinggeld, dus dan willen mensen ook wel weten wat ze daar precies doen.” (B10)

“I: Want het beeld moet beter worden voor de burger, of voor de klant.

G: Nou, ik heb die behoefte nooit zo gehad. Volgens mij moet je beter beleid maken, dat is het enige wat zin heeft.” (F6)

Ten slotte geven twee respondenten aan dat zij er zelf geen last van hebben dat de burger een negatief beeld heeft van de Rijksoverheid. Dit wordt geïllustreerd door het volgende citaat:

“I: En is dat vervelend, dat mensen dat beeld hebben?”

G: Ja, dat is denk ik ook hoe je er zelf in staat. Ik kan er zelf altijd wel om lachen, van die grapjes als je wordt opgebeld van... Dat doet m'n vader nog wel eens als 'ie me op mijn werk belt van 'stoor ik of bel ik je wakker?'. Nee, persoonlijk heb ik er niet zo'n last van.” (F10)

In de manier waarop respondenten van de Belastingdienst en van het ministerie van Financiën over de relatie tussen burger en Rijksoverheid praten is geen verschil te zien: ongeveer evenveel respondenten praten erover en ook de zaken waarover ze praten zijn overeenkomstig.

5.2.7 Politiek

In totaal hebben veertien van de twintig respondenten, iets meer dan twee derde, iets gezegd over de relatie tussen de Rijksoverheid en de politiek. Zes van deze veertien respondenten geven aan dat wat in de politiek gebeurt weerslag heeft op de Rijksoverheid. Van deze zes respondenten geeft twee derde aan dat de politiek vaak een negatieve invloed heeft op de Rijksoverheid, zo ook deze respondent:

“Als het land al bestuurd wordt door mensen die niet eens met elkaar samen kunnen werken, waar gaat dat dan naartoe met de overheid en de uitvoering? Mensen gaan dus wel heel erg twijfelen aan het gezag van de overheid.” (B9)

Vijf respondenten geven aan dat de politiek de beslissingen maakt, en niet de Rijksoverheid. Van deze vijf respondenten geven er twee aan dat er vaak wat schort aan de beslissingen die de politiek maakt:

“Ik denk dat dat wel eens een probleem is. Dan willen ze iets oplossen, maar omdat iedereen er al tig keer naar gekeken heeft en er zijn al tien commissies geweest en op een gegeven moment móet er iets gebeuren, en of er dan altijd de beste beslissingen worden genomen dat denk ik niet.” (B1)

De politiek wil vaak kort achter elkaar verschillende dingen, geven vijf respondenten aan. Dit is lastig voor de Rijksoverheid, omdat zij de wijzigingen steeds moeten uitvoeren. Het volgende citaat illustreert dit:

“En vooral de termijn waarbij ze soms dingen wijzigen, per 1 januari zus, en dan zeggen ze naderhand, per juni soms, dat het toch weer een beetje anders moet. Terwijl wij natuurlijk soms met automatiseringsproblemen zitten, waardoor dingen soms niet op dat soort termijnen uitvoerbaar zijn. En ook als betrouwbare overheid moet je niet elke keer iets willen veranderen in je regelgeving. En de politiek heeft dan toch weer de neiging om dingen te wijzigen. En dat is weer korte termijn gedachte, en dat vind ik niet betrouwbaar.” (F1)

Een laatste punt, dat drie respondenten noemen, is dat de waarden die in de Rijksoverheid van belang moeten zijn, afhangen van de politiek. Dit is een interessant gegeven, omdat het betekent dat volgens drie respondenten de belangrijke waarden voor de Rijksoverheid sterk aan verandering onderhevig zijn. Een voorbeeld:

“Dat hangt natuurlijk van de politieke kleur af, welke waarde op een gegeven moment hoger wordt gesteld dan de andere waarde.” (B1)

De respondenten van de Belastingdienst en van het ministerie van Financiën praten op een eenduidige wijze over de relatie tussen de Rijksoverheid en de politiek.

5.3 Missie en motto

5.3.1 Concept

Ik heb onderscheid gemaakt tussen opmerkingen over de komst van de missie en het motto en de inhoud van de missie en het motto. De meningen over het concept zijn verdeeld. Het grootste gedeelte, twaalf van de twintig respondenten, vindt het goed dat er een missie en een motto gekomen is. Dit blijkt uit een opmerking als:

“Je moet toch een soort van visie hebben, of iets wat je maar hard en vaak genoeg roept, dan wordt het vanzelf waar. Ik denk dat het wel goed is.” (B8)

Drie kwart van deze twaalf respondenten vindt de komst van de missie en het motto goed omdat het bijdraagt aan de eenheid in de Rijksoverheid. Hierbij gaat het zowel om eenheid die ambtenaren binnen de Rijksoverheid voelen, als om eenheid naar buiten toe. Opvallend is dat één respondent de missie en het motto niet nodig vindt, maar wel aangeeft dat het kan bijdragen aan de eenheid:

“I: Dus het is op zich wel belangrijk dat die eenheid er komt, maar dat wordt niet per se hierdoor bereikt?”

G: Nee, maar het zal wel een stukje bijdragen.” (F6)

Acht respondenten vinden de komst van de missie niet nodig: zij vinden dat de komst van een missie en een motto geen toegevoegde waarde heeft. Een voorbeeld:

“Waarom moet je dit in godsnaam allemaal opschrijven?” (F3)

Van deze acht respondenten geeft de helft aan dat het te veel geld kost om een missie en een motto te creëren, wat ook blijkt uit onderstaand fragment:

“Dus ten eerste geloof ik dat het veel te veel geld heeft gekost en weinig oplevert.” (F6)

Over het algemeen zijn de respondenten van het ministerie van Financiën iets positiever over de komst van de missie en het motto: bijna twee derde, zeven respondenten, van het ministerie zijn positief, tegenover de helft van de respondenten van de Belastingdienst. Opvallend is dat degenen die vinden dat de missie en het motto kunnen bijdragen aan eenheid voornamelijk van het ministerie van Financiën zijn, namelijk acht van de tien respondenten. Van de vier respondenten die vinden dat de missie en het motto te veel geld heeft gekost is drie kwart van de Belastingdienst. De grootste verschillen tussen Belastingdienst en ministerie van Financiën op het gebied van de komst van de missie en het motto zitten dus in de argumenten om de missie en het motto goed te keuren of af te keuren, en niet in het goed- of afkeuren op zichzelf.

5.3.2 Missie

Achttien respondenten geven globaal commentaar op de inhoud van de missie. De meerderheid van deze respondenten, dertien van de achttien, staan over het algemeen positief tegenover de inhoud van de missie. Van deze dertien respondenten geven vijf respondenten aan dat ze zich in de missie kunnen vinden en dat zij inhoudelijk klopt. Negen respondenten geven aan dat de missie goed of mooi is. Eén respondent vindt de missie zowel mooi als kloppend:

“Nou, het is mooi opgeschreven. En ik vind het op zich een mooie tekst hoor, er is goed over nagedacht. Het zegt wat het is, gewoon.” (F1)

Vijf respondenten staan over het algemeen negatief tegenover de inhoud van de missie. Van deze vijf respondenten vinden drie respondenten dat de missie abstract is en dat niemand er dus op tegen kan zijn. Er zijn nog drie respondenten die deze mening delen, maar zij staan desondanks positief tegenover de inhoud van de missie:

“Prachtige waarden, er zitten ook een paar waarden in die ik ook genoemd heb. Een verhaal waar niemand op tegen is ongetwijfeld, een keurig verhaal. Maar het gaat om het verhaal achter het verhaal. Wat betekent het dan, hoe vul je het verhaal in?” (F2)

De andere twee respondenten die negatief zijn over de inhoud van de missie hebben verschillende argumenten: de één vindt de missie hoogdravend en afstandelijk, de ander vindt de missie te subjectief en gekunsteld.

Inhoudelijk zijn verschillen te zien tussen de Belastingdienst en het ministerie van Financiën. Iets meer respondenten van het ministerie van Financiën hebben een globale reactie gegeven op de inhoud van de missie: alle tien respondenten van het ministerie tegenover acht respondenten van de Belastingdienst. Respondenten van het ministerie van Financiën staan positiever tegenover de inhoud van de missie dan respondenten van de Belastingdienst. Bij het ministerie van Financiën staan acht respondenten positief tegenover de inhoud van de missie, twee respondenten staan er negatief tegenover: vier vijfde is positief. Bij respondenten van de Belastingdienst ligt dit anders: hier zijn slechts vijf respondenten positief en drie negatief.

5.3.2.1 Zin 1: ‘De Rijksoverheid werkt aan een rechtvaardige, ondernemende en duurzame samenleving.’

Veertien van de twintig respondenten heeft inhoudelijk commentaar op de eerste zin van de missie. Er is veel verdeeldheid over deze zin. Vijf respondenten geven aan de eerste zin in zijn geheel goed te vinden. Veel respondenten hakken de zin echter in stukjes. Zij bespreken de woorden ‘rechtvaardig’, ‘ondernemend’ en ‘duurzaam’ los van elkaar. Zo vinden vier van de veertien respondenten ‘rechtvaardig’ een goed woord in de missie, drie respondenten vinden ‘ondernemend’ goed en vier respondenten vinden ‘duurzaam’ goed. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het volgende citaat:

“Ondernemend vind ik wel goed dat het erin staat, dat betekent dus minder bureaucratie. En duurzaam hoort er denk ik ook in.” (F9)

Een andere groep respondenten geeft aan dat het niet duidelijk is wat onder deze drie woorden verstaan wordt: bijna een derde, vier respondenten, vraagt zich af wat rechtvaardig precies is, bij ‘ondernemend’ en ‘duurzaam’ vragen telkens twee respondenten dit zich af. Sommige respondenten

vinden de woorden niet goed gekozen: één respondent vindt ‘rechtvaardig’ niet goed, drie vinden ‘ondernemend’ geen goed woord in de missie en twee respondenten vinden ‘duurzaam’ niet goed. Het volgende citaat illustreert dit laatste gegeven:

“I: En bij de missie, zijn er dingen die eruit kunnen, wat is het minst ..?”

G: Nou dat duurzame. De Rijksoverheid werkt aan een samenleving, en dat doen ze op een rechtvaardige manier, dus dat klopt wel. Ondernemend en duurzaam, dat zei ik net ook al, dat zie ik wat minder. (...) Ja, ik zou er verder niks uithalen, behalve dat ondernemend en duurzaam (lacht).” (F1)

In de reacties op de eerste zin van de missie is geen onderscheid te maken tussen reacties van respondenten van het ministerie van Financiën en respondenten van de Belastingdienst.

5.3.2.2 Zin 2: ‘In onze democratische rechtsstaat is het belangrijk dat mensen en maatschappelijke organisaties zich in vrijheid en veiligheid kunnen ontplooiën.’

Twaalf respondenten hebben een reactie gegeven op de tweede zin van de missie. Slechts één respondent is uitgesproken negatief over deze zin, zes respondenten zijn uitgesproken positief. Deze zes vinden het een goede zin, zij vinden vrijheid en veiligheid belangrijke waarden. Ook geven drie respondenten aan dat vrijheid steeds meer ingeperkt wordt, terwijl het wel een belangrijke waarde is. Deze respondenten geven aan meer veiligheid ten koste gaat van de vrijheid:

“Vrijheid is natuurlijk heel belangrijk, voor iedereen. En die beveiliging tornt aan mijn vrijheid, daar heb ik last van.” (F1)

Een derde van de respondenten geven aan dat niemand tegen is op de zin. Eén respondent struikelt over de zin: de respondent vindt de zin raar, vindt het verkeerd verwoord. Dit wordt als volgt aangegeven:

“Omdat het nou lijkt alsof wij daar alleen maar verantwoordelijk voor zijn. Terwijl wij zijn voor de schepping van de vrijheid en veiligheid en die ontplooiing komt ook door andere dingen.” (F7)

Ook in deze zin is er geen verschil te zien tussen respondenten van de Belastingdienst en van het ministerie van Financiën.

5.3.2.3 Zin 3: ‘Daarvoor zijn keuzes nodig, in Nederland, in Europa, in de wereld.’

Op deze zin wordt overwegend positief gereageerd. Drie kwart, negen van de twaalf respondenten die hebben gereageerd op deze zin, vindt het een goede zin: ze vinden dat het klopt en ze vinden het goed om verder te kijken dan naar Nederland alleen:

“Daar blijkt wel uit dat ze in ieder geval zien dat wij als Nederland niet in ons eentje zijn, dat je nog onderdeel uitmaakt van een groter geheel. En ik denk dat het wel goed is om dat er in ieder geval bij te betrekken.” (B10)

“Nederland staat op zich niet alleen, zeker gezien onze functie ook van doorvoerland, en binnen de EU en alles, moet je ook daarmee rekening houden. Dus helemaal terecht, we zijn niet geïsoleerd.” (F1)

Vijf respondenten geven aan hoe Nederland in verhouding staat tot Europa en de wereld. Hierbij gaat het om in hoeverre Nederland invloed heeft op Europa en de wereld, en in hoeverre Nederland beïnvloed wordt door Europa en de wereld. Deze respondenten geven aan dat Europa en de wereld veel invloed hebben op Nederland, maar dat Nederland ook een geringe invloed heeft op Europa en de wereld.

Twee respondenten zijn niet erg te spreken over deze zin. Eén geeft aan dat de Rijksoverheid die keuzes niet alleen maakt, dat daar veel meer partijen een aandeel in hebben. Een andere respondent geeft aan dat de zin niet onderscheidend is:

“Het schrijft voor dat er keuzes nodig zijn. Ik vind het niet heel onderscheidend. Deze zin kan je bijna op elk willekeurig bedrijf plakken.” (F6)

De twee negatieve reacties op deze zin zijn afkomstig van respondenten van het ministerie van Financiën. Van de vier reacties van respondenten van het ministerie die op deze zin gereageerd hebben zijn de andere twee positief. Zeven van de acht respondenten van de Belastingdienst zijn positief over deze zin, één heeft het slechts over de verhouding van Nederland tot Europa en de wereld. Kortom, respondenten van de Belastingdienst zijn overwegend positief over deze zin, terwijl bij respondenten van het ministerie van Financiën de meningen verdeeld zijn.

5.3.2.4 Zin 4: ‘De Rijksoverheid weegt belangen tegen elkaar af, investeert in de toekomst en treedt op als dat nodig is.’

Zestien respondenten hebben een reactie gegeven op deze zin. Een kwart van deze respondenten geeft een positieve reactie op de zin: zij geven aan dat de zin overeen komt met de werkelijkheid en dat de zin goed is. Slechts één respondent is niet over de gehele zin te spreken:

“Nou ja, ‘weegt belangen tegen elkaar af, investeert in de toekomst en treedt op als dat nodig is’, dat vind ik een beetje krom. Het zijn dingen die de overheid inderdaad moet doen. Het staat er alsof het ook een missie is, alsof ze ernaar streven of zo. Maar ik vind dat dat de taak van de overheid is om dat zo goed mogelijk te doen.” (B9)

Eén respondent vindt dat ‘weegt belangen tegen elkaar af’ en ‘investeert in de toekomst’ niets betekenen. Een andere respondent vindt ‘treedt op als dat nodig is’ juist niet goed:

“Ik vind alleen hier ‘en treedt op als dat nodig is’ een beetje passief klinken, als reactief.” (F5)

Drie respondenten geven aan dat de Rijksoverheid aan de aspecten uit deze zin werkt, maar dat het in de praktijk nog niet altijd werkt zoals het in deze zin omschreven wordt. Daarnaast geeft een kwart van de respondenten aan dat er nog te weinig wordt geïnvesteerd in de toekomst. Er wordt te veel naar de korte termijn gekeken in plaats van naar de lange termijn. Van deze vier respondenten geven twee aan dat ook bij het afwegen van belangen te veel naar de korte termijn wordt gekeken:

“Poe poe poe, nou belangen in het heden, daar zijn we beter in. Maar dat is toch wel een menselijk tekort, mensen zijn geneigd om op korte termijn te denken, en op korte termijn dingen tegen elkaar af te wegen en niet op langere termijn.” (B2)

In de reacties op deze zin zijn geen verschillen te zien tussen de reacties van respondenten van de Belastingdienst en van het ministerie van Financiën.

5.3.2.5 Zin 5: ‘Dat doet zij met hart voor de publieke zaak, integer en met kennis van zaken.’

Veertien respondenten hebben iets gezegd over deze zin van de missie. Vijf van hen, iets meer dan een derde, vinden dat deze zin belangrijk is en geven aan dat de Rijksoverheid dit nastreeft:

“Dat vind ik heel mooi: hart voor de publieke zaak, integer en met kennis van zaken. Het is belangrijk om dat met kennis van zaken te benadrukken, dat mensen ook wel verstand hebben van de dingen die ze doen.” (F7)

Zoals in bovenstaand citaat ook te lezen is, geven sommige respondenten ook een reactie op delen uit deze zin. Twee respondenten zeggen dat ‘hart voor de publieke zaak’ belangrijk is, en dat dit dan ook wordt uitgedragen door de Rijksoverheid. Zes respondenten geven aan dat integriteit van groot belang is en wordt uitgedragen. Ook geeft een kwart van de respondenten aan ‘kennis van zaken’ belangrijk te vinden. Vooral integriteit wordt dus hoog gewaardeerd door de respondenten. Aan de andere kant geeft één respondent aan ‘kennis van zaken’ te weinig in de Rijksoverheid terug te zien, een andere respondent zegt dat aan de integriteit van de Rijksoverheid het één en ander schort:

“Integer, dat kan je je misschien een beetje afvragen. Is de overheid wel zo integer?” (B3)

Eén respondent is negatief over deze zin. Deze respondent geeft aan dat het loze woorden zijn, dat de begrippen in deze zin te abstract zijn.

In deze zin is, net als in drie van de vier vorige zinnen, geen onderscheid te zien in reacties van respondenten van de Belastingdienst en van het ministerie van Financiën.

5.4 Motto: ‘De Rijksoverheid. Voor Nederland.’

De zesde en zevende zin van de missie: ‘De Rijksoverheid. Voor Nederland’, vormen tevens het motto. Respondenten hebben deze zin besproken als zijnde het motto, en niet als zijnde de laatste zinnen van de missie. Daarom behandel ik deze zinnen op dezelfde wijze.

Over het motto zijn de meningen tamelijk verdeeld. De meeste respondenten, elf van de achttien, die een reactie hebben gegeven op het motto, zijn positief. Zij geven aan dat het motto goed klinkt. Deze respondent zegt bijvoorbeeld:

“Ik denk dat het wel goed is inderdaad, dan ziet de burger ook dat we het doen voor Nederland, en niet om onszelf in stand te houden.” (F9)

Tegenover elf positieve respondenten staan vijf respondenten die uitgesproken negatief zijn over het motto. Zij vinden bijvoorbeeld dat het motto nietszeggend is of niet persoonlijk genoeg is. Opvallend is dat zeven respondenten het motto beperkt vinden. Het motto is te veel op Nederland gericht, en te weinig op alles buiten Nederland. Voor drie respondenten is dit reden genoeg om negatief tegenover het motto te staan, vier respondenten blijven positief:

“Als de Rijksoverheid sec alleen voor Nederland zou zijn zou dat natuurlijk wel eens kunnen botsen met de dingen hoe Europa dat wil. En dan denk ik, dan zal je als overheid toch moeten afwegen van soms moet je als Nederland toch wel iets inleveren, om voor het grote belang iets te winnen. Dus dan vind ik het een verkeerd motto.” (B4)

“Ik denk dat dat wel echt een kernpunt raakt. En wat er op af te dingen valt is dat we natuurlijk ook in Europa leven, en dat daar ook belangen meespelen, dat maakt het allemaal heel erg ingewikkeld. Prima motto.” (F4)

Vijf respondenten hebben zelfs een ander, in hun ogen beter, motto bedacht. Eén van deze motto's is bijvoorbeeld:

“Nou ik zou dan eerder zeggen, ‘Voor ons allemaal’, dat vind ik wat minder zicht beperkend tot Nederland.” (B2)

In de reacties op het motto zijn interessante verschillen te zien tussen het ministerie van Financiën en de Belastingdienst. Op één na zijn alle respondenten die negatief tegenover het motto staan afkomstig uit de Belastingdienst. Ook zijn op één na alle alternatieve motto's bedacht door respondenten van de Belastingdienst. Omdat meer respondenten van de Belastingdienst iets over het motto hebben gezegd, zijn evenveel respondenten van het ministerie van Financiën en de Belastingdienst positief: dit is vijf om vijf.

5.5 Publiek

Het publiek, degenen voor wie de missie en het motto bedoeld is, wordt door de respondenten verdeeld in twee groepen: burgers en ambtenaren. Zestien respondenten geven hier een reactie op. Zeven respondenten, bijna de helft, zeggen dat burgers de missie en het motto niet nodig vinden. Dit wordt duidelijk door opmerkingen als:

“Nou ik denk, wat ik al zei, gezien het imago dat de Rijksoverheid heeft, en als je dan vervolgens schrijft ‘De Rijksoverheid. Voor Nederland.’, ik denk dat dat een hoop wrevel oproept bij de man in de straat, ik denk niet dat mensen daarop zitten te wachten.” (F3)

Twee respondenten twijfelen of de burger zit te wachten op een missie en motto. Drie van de zestien respondenten zeggen dat de missie en het motto toegevoegde waarde kunnen hebben voor burgers:

“Dat geeft wel vertrouwen in de overheid. Het komt dus wel ten goede van het vertrouwen van de burgers.” (B9)

De respondenten die er iets over zeggen zijn over het algemeen vrij negatief over of ambtenaren een missie en motto willen: vijf respondenten kijken hier negatief tegenaan, slechts één respondent denkt dat de missie en het motto toegevoegde waarde kunnen hebben voor ambtenaren:

“Het is denk ik ook goed voor ambtenaren. Als ik naar een bedrijf ga, en er wordt geklaagd over milieuwetgeving, dan maakt het die onderneming niet uit of ik nou van het ministerie van VROM ben, ik ben van de overheid, ik zou het moeten weten, en ik moet een reactie geven. En dat gevoel moeten we allemaal meer krijgen, dat is alleen maar positief.” (F5)

Bij de verwachtingen van de respondenten over reacties van het publiek op de missie en het motto is geen verschil te zien tussen verwachtingen van respondenten van de Belastingdienst en respondenten van het ministerie van Financiën.

6 Conclusie

In dit hoofdstuk tracht ik antwoorden te geven op mijn hoofdvraag en deelvragen en zet ik de resultaten in een theoretisch kader. Vervolgens bespreek ik de beperkingen van dit onderzoek en doe ik aanbevelingen naar aanleiding van dit onderzoek.

6.1 Conclusies

6.1.1 Belastingdienst / Ministerie van Financiën

De eerste deelvraag van het onderzoek luidt: 'Hoe geven ambtenaren betekenis aan het kerndepartement of de uitvoeringsorganisatie?'. Uit de resultaten van de empirische studie blijkt dat respondenten van de Belastingdienst het werk dat ze doen leuk vinden door goed contact met collega's, klantcontacten, het uitzoeken en de afwisseling in het werk. Respondenten van het ministerie vinden vooral de afwisseling en het bezig te zijn met aspecten uit de samenleving leuk. Respondenten van de Belastingdienst omschrijven de sfeer en cultuur als collegiaal, plat en open, respondenten van het ministerie van Financiën omschrijven de sfeer en cultuur als professioneel, ambitieus, plat, grote verantwoordelijkheid, informeel, jong en open. Aan deze woorden geven respondenten een positieve betekenis. Soms wordt dit expliciet gemaakt, soms ligt het meer in de zinnen verborgen. Al met al denk ik dat beide groepen respondenten de sfeer en cultuur in hun organisatie als prettig ervaren.

Aangezien identiteit uit de cultuur van de organisatie groeit (Large, 1991, p. 31) is het interessant om te zien dat respondenten de sfeer en cultuur in de organisatie als prettig ervaren: dit komt de identiteit ten goede. De onderscheidendheid van de organisatie is ook van belang (Large, p. 31), dit wordt aangegeven door de omschrijvingen van sfeer en cultuur. De cultuur van het ministerie van Financiën wordt door meer zaken omschreven, wat zou kunnen betekenen dat het ministerie zich op meer vlakken onderscheidt. Dit is positief voor de identiteit van de organisatie. De Belastingdienst heeft echter ook een duidelijke eigen identiteit, die door drie factoren getypeerd wordt. Respondenten vinden het werk leuk en de sfeer en cultuur is goed, wat een positieve invloed heeft op de organisatie (Van Riel, 2003, p. 51).

6.1.2 Rijksoverheid

Bij de deelvraag over hoe betekenis wordt gegeven aan de Rijksoverheid speelt identiteit een grote rol. Identiteit is in dit geval een complex begrip, omdat het niet gaat om de Belastingdienst of het ministerie van Financiën, maar om de overkoepelende organisatie: de Rijksoverheid.

Respondenten gebruiken met name drie woorden om de Rijksoverheid te omschrijven, te weten: veel belangen, groot en divers. Over deze woorden zijn respondenten niet uitgesproken positief of negatief: ze geven er geen uitgesproken betekenis aan. Twee van deze drie woorden, groot en divers, staan ook centraal als kenmerk bij de metaforen die respondenten noemen. Een ander kenmerk dat bij metaforen veel wordt gebruikt is het oog op de burgers in de samenleving. Doordat deze drie zaken op de voorgrond treden wanneer over de Rijksoverheid gesproken wordt als metafoor, verdwijnen andere aspecten van de Rijksoverheid naar de achtergrond (Lakoff & Johnson, 1999, p. 18-21). Ook hebben respondenten geen expliciete positieve of negatieve connotaties. Interessant is dat twee van de drie kenmerken overeenkomen met de woorden die respondenten gebruiken, hierin zijn de respondenten consistent. Kenmerken uit de soorten metaforen die Stone (2001, p. 148-156) noemt, komen niet duidelijk naar voren uit de resultaten. Verhalen die verteld worden zijn in bijna een derde van de gevallen verhalen van achteruitgang. De verhalen gaan voornamelijk over de vrij negatieve relatie tussen burger en Rijksoverheid en over het afwegen van waarden en belangen, waar men overwegend positief over is. De verhalen zijn consistent met wat verder gezegd wordt, zoals ook uit de subparagrafen 'Eenheid' en 'Burgers' zal blijken. Verhalen, als uitdrukking van identiteit (Van der Loo & Horsten, 2005, p. 23), geven ervaringen, meningen, ideeën en emoties weer (Bijl et al., 2002, p. 12). Deze twee soorten verhalen staan dus centraal in het beeld van respondenten over de identiteit van de Rijksoverheid. Associaties die uit woorden, metaforen en verhalen naar voren komen zijn samengevat: veel belangen, groot, divers, oog op de burgers in de samenleving, vrij negatieve relatie tussen burger en Rijksoverheid en het – veelal goede - afwegen van waarden en belangen. Bezien vanuit deze resultaten, vermoed ik dat respondenten qua associaties redelijk neutraal tegenover de Rijksoverheid staan: niet uitgesproken positief of negatief.

Vier waarden zouden volgens de respondenten centraal moeten staan binnen de Rijksoverheid: betrouwbaarheid, integriteit, gelijkheid en eerlijkheid. Van betrouwbaarheid, gelijkheid en eerlijkheid geeft de meerderheid van de respondenten echter aan dat het aan deze waarden nogal eens schort binnen de Rijksoverheid. Dit is opvallend: de waarden die men belangrijk acht voor de Rijksoverheid, worden volgens de respondenten vaak niet goed in acht genomen. Op het gebied van waarden staan respondenten dus vrij negatief tegenover de Rijksoverheid. De congruentie tussen hoe het gaat, de huidige identiteit, en hoe men het zou willen, de ideale identiteit van de organisatie, speelt een grote rol in de betrokkenheid van medewerkers bij de organisatie. Wanneer, zoals in dit geval, de huidige waarden niet overeenkomen met de ideale waarden van de Rijksoverheid, zal dat de betrokkenheid van medewerkers niet ten goede komen (Foreman & Whetten, p. 620, 631).

Zoals in de vorige subparagraaf al is aangegeven, is het goed als medewerkers positief tegenover de organisatie staan (Van Riel, 2003, p. 51). Bij de overkoepelende organisatie, de Rijksoverheid, is dat het geval. Bijna alle respondenten staan positief tegenover de Rijksoverheid, en niemand staat er negatief tegenover. Wel geeft de meerderheid aan dat er verbeteringen mogelijk zijn.

De respondenten zijn werkzaam in de publieke sector. Dat is voor het gros van de respondenten een belangrijk gegeven: men vindt het prettig om in deze sector werkzaam te zijn. De belangrijkste reden die respondenten hiervoor aandragen is het bezig zijn voor de samenleving en met maatschappelijke vraagstukken, maar ook de gunstige arbeidsvoorwaarden en de eerlijkheid van de publieke sector worden genoemd. Uit deze resultaten blijkt dat bijna alle respondenten tevreden zijn met de sector waarin zij werken.

De meeste respondenten zien geen eenheid binnen de Rijksoverheid. Zij geven hetzelfde aan als Large (1991, p. 40-41): er zijn vaak verschillende groepen die autonoom willen zijn, en dit levert problemen op. Large (p. 41) geeft tevens aan dat door dit gegeven de identiteit van de organisatie intern een sterke coherentie moet uitstralen. De respondenten geven aan dat dit gebeurt: er wordt veel over acties omtrent eenheid binnen de Rijksoverheid gesproken. De meerderheid geeft aan dat deze acties kunnen bijdragen aan eenheid binnen de Rijksoverheid. Men is dus negatief over de eenheid, maar men ziet wel in dat verbetering mogelijk is, en dat daaraan gewerkt wordt.

Ook al behandelde dit onderzoek oorspronkelijk niet het imago van de Rijksoverheid, toch hebben veel respondenten hierover gesproken. De meeste respondenten geven aan dat de burger een negatief beeld heeft van de Rijksoverheid. Respondenten verschillen in hun oplossingen: een deel geeft aan dat het beeld verbeterd moet worden, een ander deel geeft aan dat door het beleid van de Rijksoverheid te verbeteren, het beeld vanzelf beter wordt. Deze respondenten zien dus niet veel in acties die het beeld van de Rijksoverheid voor burgers moeten verbeteren.

Veel respondenten praten over de relatie tussen Rijksoverheid en politiek. Een aantal geeft aan dat de politiek een negatieve invloed op de Rijksoverheid heeft, en ook wordt gezegd dat de politiek vaak kort achter elkaar verschillende dingen wil, wat lastig is voor de Rijksoverheid. Ten slotte wordt door een paar respondenten gezegd dat de waarden van de Rijksoverheid afhangen van de politieke kleur: de waarden zijn volgens hen dus sterk aan verandering onderhevig. Op basis van deze resultaten kan gezegd worden dat volgens de respondenten de politiek het de Rijksoverheid niet gemakkelijk maakt, en dat de politiek een minder eenduidige koers vaart dan de Rijksoverheid.

6.1.3 Missie en motto

Deze subparagraaf tracht de vraag 'Hoe geven ambtenaren betekenis aan de missie en het motto van de Rijksoverheid?' te beantwoorden.

Iets meer dan de helft van de respondenten staat positief tegenover de komst van een missie en motto. De voornaamste reden hiervoor is dat een missie en motto bijdragen aan de eenheid in de Rijksoverheid. Campbell & Yeung (1991, p. 147) noemen dezelfde reden: een overkoepelende missie kan bijdragen aan eenheid in de afdelingen. Minder dan de helft van de respondenten vindt dat de missie en het motto geen toegevoegde waarde hebben. Veel respondenten zeggen dat de burger een missie en motto niet nodig vindt, en bijna alle respondenten die er iets over zeggen, zeggen dat het voor ambtenaren geen toegevoegde waarde heeft. Hieruit blijkt dat medewerkers de relatie tussen hun werk, de missie en het doel van de organisatie niet inzien. Butcher (1994, p. 516) noemt dit echter wel als belangrijke factor om een missie tot een succes te brengen. Respondenten hebben weinig ideeën bij wat ze zelf kunnen bijdragen aan het realiseren van de in de missie gestelde doelen, iets wat ook van belang wordt geacht (Desmidt et al., 2008, p. 1439; Van Hasselt, 2001, p. 43-44).

De meerderheid van de respondenten is positief over de inhoud van de missie. Over de eerste zin is men verdeeld, op de rest van de zinnen wordt overwegend positief gereageerd. Bij de vierde zin wordt meerdere keren gezegd dat de Rijksoverheid nog moet werken aan het waarmaken van de zin. Bij de vijfde zin wordt vooral integriteit positief gewaardeerd. Dit is dan ook de waarde die veel respondenten noemen wanneer zij waarden die belangrijk zijn voor de Rijksoverheid moeten noemen. Rechtvaardigheid, duurzaamheid en kennis van zaken zijn ook eerder genoemd, maar integriteit staat centraal. Vooral deze waarde vindt dus aansluiting met de missie, respondenten staan achter deze waarde. Dit kan helpen bij het positief waarderen van de missie en organisatie (Weiss & Piderit, 1999, p. 196), maar dit effect is waarschijnlijk gering omdat slechts deze ene waarde aansluiting vindt bij de missie. De overige waarden keren weinig of niet terug. Weiss en Piderit (1999, p. 197) geven aan dat de prestatie af kan nemen doordat medewerkers niet achter de waarden in de missie staan. Omdat men over het algemeen positief is over de inhoud van de missie, denk ik dat de kans klein is dat de prestatie om deze reden afneemt.

Op basis van de resultaten kan gezegd worden dat ook over de inhoud van het motto de meeste respondenten positief zijn. Opvallend is wel dat meer dan een derde van de respondenten aangeeft dat het motto beperkt is, doordat het alleen op Nederland gericht is. Dit komt deels overeen met mijn vermoeden: omdat de Rijksoverheid zo'n veelzijdige organisatie is, is het moeilijk om alles onder één overkoepelend motto te vatten. Dit is voor de meeste respondenten echter geen reden om het

motto negatief te waarderen. De meeste respondenten kunnen zich vinden in het motto. Een motto, een aspect van de geprojecteerde identiteit van de organisatie, kan volgens Van Riel (2003, p. 51) bijdragen aan een positieve houding van medewerkers tegenover de organisatie. Het motto van de Rijksoverheid kan dus ook aan een positievere houding bijdragen.

6.1.4 Verschillen en overeenkomsten tussen groepen respondenten

Deze subparagraaf geeft antwoord op de laatste deelvraag: 'Zijn er verschillen en overeenkomsten tussen de betekenis die ambtenaren van het kerndepartement en ambtenaren van de uitvoeringsorganisatie geven aan de identiteit van de Rijksoverheid?'

Wat betreft betekenisgeving aan de Rijksoverheid zeggen de twee groepen hetzelfde over metaforen, mening over de Rijksoverheid, burgers en politiek. Wat betreft woorden zijn de groepen over het algemeen gelijkgezind, alleen worden alle negatieve woorden door respondenten van het ministerie van Financiën genoemd. Qua verhalen zijn respondenten van de Belastingdienst iets negatiever: hier worden meer verhalen van achteruitgang verteld. Geen van de groepen is veel positiever of negatiever dan de andere, dus qua waardering van de Rijksoverheid verschillen beide groepen weinig. Bij de waarden die respondenten belangrijk vinden voor de Rijksoverheid zijn respondenten van het ministerie van Financiën iets meer naar buiten gericht, respondenten van de Belastingdienst zijn iets meer naar binnen gericht. Dit gegeven is ook te herkennen in de reden om werkzaam te zijn in de publieke sector: respondenten van het ministerie van Financiën zijn meer naar buiten gericht, respondenten van de Belastingdienst meer naar binnen. Dit heeft er wellicht mee te maken dat het werk bij Financiën vaak een directere invloed heeft op de samenleving. Over eenheid wordt meer gepraat door respondenten van het ministerie van Financiën, maar zij zien vaker geen eenheid binnen de Rijksoverheid. Zij praten ook veel over acties omtrent eenheid, dus wellicht speelt naast de samenleving ook de eenheid een grotere rol in het werk van respondenten van het ministerie van Financiën.

Respondenten van de Belastingdienst en het ministerie van Financiën reageren verschillend op de komst van een missie en motto: respondenten van het ministerie van Financiën zijn iets positiever, en zij noemen de eenheid binnen de Rijksoverheid vaker als positieve consequentie van de komst van een missie en motto. Wat betreft verwachte reacties van het publiek verschillen de twee groepen niet. Inhoudelijk zijn respondenten van het ministerie van Financiën positiever over de missie. Over de eerste, tweede, vierde en vijfde zin van de missie praten de twee groepen respondenten eenduidig, maar respondenten van de Belastingdienst zijn iets positiever over de

derde zin. Ten slotte zijn respondenten van het ministerie van Financiën meer te spreken over het motto.

Qua betekenisgeving aan de Rijksoverheid zijn respondenten van de Belastingdienst dus meer intern gericht, terwijl respondenten van het ministerie van Financiën meer extern gericht zijn. Ook praat deze laatste groep meer over de eenheid in de Rijksoverheid. Respondenten van het ministerie van Financiën zijn positiever over de missie en het motto dan respondenten van de Belastingdienst: zowel over de komst van de missie en het motto, als over de inhoud ervan. Dit kan verklaard worden doordat respondenten van de Belasting veel minder over eenheid en eenheidsacties praten. Ze staan verder af van de Rijksoverheid en de eenheid die zij zou moeten vormen, omdat ze hier in hun dagelijks werk weinig mee te maken hebben, in tegenstelling tot respondenten van het ministerie van Financiën.

6.1.5 Conclusie der conclusies

De antwoorden op de deelvragen vormen samen antwoord op de vraag hoe ambtenaren de identiteit van de Rijksoverheid percipiëren in het licht van de missie en het motto.

Respondenten staan redelijk positief tegenover de Rijksoverheid, maar ze zijn zeker niet alleen maar positief. Respondenten zijn negatief over het imago van de Rijksoverheid, de eenheid binnen de Rijksoverheid en de waarden binnen de Rijksoverheid. Daarnaast is weinig congruentie te zien tussen de waarden die respondenten noemen en die in de missie staan, wat de missie niet ten goede komt. Respondenten zijn overwegend positief over de missie en het motto, maar verdeeld over het nut ervan. De missie en het motto zijn inhoudelijk goed, ze kunnen wellicht het imago van de Rijksoverheid beter maken en zorgen voor meer eenheid in de Rijksoverheid, alhoewel niet iedere respondent die gedachte deelt.

Zowel respondenten van het kerndepartement als van de uitvoeringsorganisatie vinden de sfeer en cultuur in de eigen organisatie goed. Wanneer het gaat om identiteit van de Rijksoverheid zijn respondenten van het ministerie van Financiën meer naar buiten gericht, wellicht omdat het werk van respondenten bij Financiën een directere invloed heeft op de samenleving. Respondenten van de Belastingdienst staan negatiever tegenover de missie en het motto, dit kan komen doordat zij minder met eenheidsvorming binnen de Rijksoverheid te maken hebben.

6.2 Aanbevelingen

De eerste aanbeveling sluit aan bij de laatste zin uit de vorige subparagraaf. Uit de resultaten blijkt dat eenheid binnen de Rijksoverheid minder speelt in de uitvoeringsorganisatie. Daarom worden

waarschijnlijk de missie en het motto ook minder gewaardeerd. Campbell en Yeung (1991, p. 147) geven echter aan dat een overkoepelende missie wel kan bijdragen aan eenheid binnen de overkoepelende organisatie. Ik denk dat dit een positief gegeven is, waar in elke organisatie van de Rijksoverheid gehoor aan moet worden gegeven. Wanneer respondenten betrokken zijn bij de organisatie, presteren ze immers beter (Van Riel, 2003, p. 51). Eenheid moet dus niet alleen spelen in kerndepartementen, maar juist ook in uitvoerende organisaties.

Een tweede aanbeveling betreft het belang van een missie en motto voor medewerkers. De focus van de missie en het motto ligt bij de burger: de missie en het motto hebben externe doelstellingen. Mijns inziens is het echter van groot belang dat het interne belang van missie en motto zowel door de organisatie als door haar medewerkers meer wordt ingezien. Men is overwegend positief over de missie en het motto, alleen over het nut ervan wordt getwijfeld. Zoals Weiss & Piderit (1991, p. 196) ook aangeven, kan door waarden naar medewerkers te communiceren het commitment van medewerkers aangemoedigd worden, en kunnen ze zich meer met de organisatie identificeren. Ik raad dus aan om intern, bij elke organisatie van de Rijksoverheid, meer met de missie en het motto te doen, om de missie en het motto tot leven te brengen onder de medewerkers.

Dit onderzoek gaat niet in op de manieren waarop een missie en motto onder de aandacht gebracht kan worden bij medewerkers. Daarom raad ik aan om allereerst onderzoek te doen naar verschillende manieren waarop een missie en motto onder de aandacht gebracht kunnen worden. Aan de hand van een dergelijk onderzoek kan vervolgens een methode bepaald worden om de missie en het motto intern tot leven te brengen.

6.3 Beperkingen en suggesties vervolgonderzoek

Dit onderzoek heeft, zoals nagenoeg ieder onderzoek, enkele beperkingen. Een eerste beperking heeft te maken met reactiviteit. Doordat de sfeer tijdens de interviews open was, en ik het gevoel kreeg van wederzijds vertrouwen, vermoed ik dat er geen reactiviteit in mijn onderzoek is opgetreden. De respondenten hebben hun gedrag dus vermoedelijk niet aangepast doordat ik er als onderzoeker bij was (Boeije, 2005, p. 146-147). Omdat ik dit niet helemaal met zekerheid kan zeggen, wil ik toch aangeven dat er een geringe kans bestaat dat reactiviteit is opgetreden.

Een tweede beperking, wat tevens een suggestie voor vervolgonderzoek impliceert, is de breedte van het onderzoek. Dit onderzoek is een explorerende casestudy. Het onderzoek betreft tien respondenten van het ministerie van Financiën en tien van de Belastingdienst: er kan niet gegeneraliseerd worden naar een bredere doelgroep. Wel denk ik dat de casestudy een goed beeld geeft van de perceptie van de geïnterviewde ambtenaren van de Rijksoverheid. Ik denk dat het

interessant is om dit onderzoek onder meerdere groepen ambtenaren uit te voeren, zoals andere ministeries en andere uitvoeringsorganisaties. Dit levert een breder beeld op van hoe ambtenaren betekenis geven aan de Rijksoverheid.

Zoals ik ook bij de aanbevelingen heb aangegeven, is het ook interessant om te onderzoeken hoe een missie en een motto intern het beste geïmplementeerd kunnen worden. Dit onderzoek behandelt de perceptie van een missie en een motto, terwijl bij een onderzoek naar de implementatie een andere weg in wordt geslagen. Hierbij gaat het, los van de inhoud, erom hoe een missie en motto het beste onder de aandacht van medewerkers gebracht kan worden. Een dergelijk onderzoek zou een interessante toevoeging zijn op dit onderzoek.

Een andere suggestie die ik wil doen gaat over het vergelijken van verschillende doelgroepen. Het onderscheid tussen departement en uitvoeringsorganisatie bleek interessant, maar dat wil niet zeggen dat dat het enige interessante onderscheid is. Zo is wellicht het verschil tussen ambtenaren die lang werkzaam zijn bij de Rijksoverheid en ambtenaren die kort werkzaam zijn bij de Rijksoverheid interessant, omdat dit wellicht invloed heeft op hoe respondenten de identiteit van de organisatie ervaren. Een ander interessant onderscheid is wellicht het onderscheid tussen of ambtenaren langere tijd in het bedrijfsleven hebben gewerkt of niet. Dit kan interessant zijn omdat ambtenaren die uit het bedrijfsleven komen wellicht een ander beeld van de Rijksoverheid en de publieke sector hebben. Ook zou het kunnen dat zij anders denken over de missie en het motto, omdat zij wellicht andere ervaringen hebben met dit concept wat zijn oorsprong heeft in het bedrijfsleven. Een derde onderscheid dat interessant kan zijn is het onderscheid tussen verschillende ministeries. Het ene ministerie is wellicht meer intern gericht dan het andere ministerie. Dit gegeven kan een rol spelen bij de perceptie van ambtenaren van deze ministeries van de identiteit van de Rijksoverheid.

7 Literatuur

- Basiswaarden (z.d.). Geraadpleegd op 15 maart 2010, van http://www.belastingdienst.nl/organisatie/belastingdienst/belastingdienst-02.html#P25_1629
- Bersselaar, V. van den (2003). *Wetenschapsfilosofie in veelvoud: Fundamenten voor onderzoek en professioneel handelen*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: Denken en doen*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Burrell, G. & Morgan, G. (2000). Two dimensions: Four paradigms. In P.J. Frost, A.Y. Lewin & R.L. Daft (Eds.), *Talking about organization science* (p. 107-122). Thousand Oaks (USA): Sage.
- Butcher, A. (1994). Supervisors matter more than you think: Components of a mission-centered organizational climate. *Hospitals & Health Services Administration*, 39 (4), 505-519.
- Bijl, J., Baard, P. & Schueren, A. van der (2002). *Vertellen werkt. Mogelijkheden van storytelling in organisaties*. Haarlem: Pearson Education, Prentice Hall.
- Campbell, A. & Yeung, S. (1991). Brief case: Mission, vision and strategic Intent. *Long Range Planning*, 24 (4), 145-147.
- Chandler, D. (2002). *Semiotics: The basics*. London: Routledge.
- Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (Commissie Wallage) (2001). *In dienst van de democratie*.
- Desmidt, S., Prinzie, A. & Heene, A. (2008). The level and determinants of mission statement use: A questionnaire survey. *International Journal of Nursing Studies*, 45 (10), 1434-1441.
- Falsey, T.A. (1989). *Corporate philosophies and mission statements: A survey and guide for corporate communicators and management*. Westport, CT: Greenwood.
- Foreman, P. & Whetten, D.A. (2002). Members' identification with multiple-identity organizations. *Organization Science*, 13 (6), 618-635
- Garza-Cuarón, B. (1991). *Connotation and meaning* (Vertaald door: C. Broad). Berlin; New York: Mouton de Guyter.
- Gemengde Commissie Communicatie (Commissie Wolffensperger) (2005). *Vijftig aanbevelingen voor communicatie met en door een Andere Overheid*.
- Hasselt, R. van (2001). *Mission Statements*. Deventer: Kluwer.
- Jagt, R. van der & Verhagen, I. (2004). Themed messaging in de praktijk: Meer grip en consistentie in beeldvorming. *Platform (RVD-Communicatiereeks)*, 2, 50-59.
- Kabinet (2005). *Implementatieplan naar aanleiding van het rapport 'Vijftig aanbevelingen voor communicatie met en door een Andere Overheid'*.

- Kabinet (2008). *Eerste voortgangsrapportage, programma vernieuwing rijksdienst*.
- Kohli, C., Leuthesser, L. & Suri, R. (2007). Got slogan? Guidelines for creating effective slogans. *Business Horizons*, 50 (5), 415-422.
- Lakoff, G. & Johnson, M. (1999). *Leven in metaforen* (Vertaald door: M. van Dam). Nijmegen: Sun. (oorspronkelijk werk gepubliceerd in 1980)
- Lakoff, G. & Johnson, M. (1980). *Methaphors we live by*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Large, M. (1991). The corporate identity of the Canadian government. *Journal of Design History*, 4 (1), 31-42.
- Leuthesser, L. & Kohli, C. (1997). Corporate identity: The role of mission statements. *Business Horizons*, 40 (3), 59-66.
- Loo, H. van der & Horsten, J. (2005). Storymanagement: de kracht van het verhaal. *Samhoud Magazine*, 9, 23-28.
- Moore, M.H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mouwen, C.A.M. (2004). *Strategisch management voor de moderne non-profitorganisatie*. Assen: Van Gorcum.
- Nianxi, X. (2009). Political slogans and logic. *Diogenes*, 56 (1), 109-116.
- Overheidscommunicatie: ontwikkelingen communicatie (z.d.). Geraadpleegd op 1 maart 2010, van http://www.minaz.nl/Onderwerpen/Overheidscommunicatie/Ontwikkelingen_communicatie/
- Regering.nl (2003). *Kabinet geeft startschot voor 'Andere Overheid'*. Geraadpleegd op 1 maart 2010, van http://www.regering.nl/Actueel/Pers_en_nieuwsberichten/2003/December/02/Kabinet_geeft_startschot_voor_Andere_Overheid
- Riel, C.B.M. van (2003). *Identiteit en imago: recente inzichten in corporate communication: theorie en praktijk*. Schoonhoven: Academic Service.
- Rijksvoorlichtingsdienst / Voorlichtingsraad (2002). *Actieprogramma overheidscommunicatie 2002-2006, plan van aanpak*.
- Rijksvoorlichtingsdienst (2009). *Jaarprogramma gemeenschappelijke communicatie 2010*.
- Sawhill, J.C. & Williamson, D. (2001). Mission impossible? Measuring success in nonprofit organizations. *Nonprofit Management and Leadership*, 11(3), 371-386.
- Scheringa, A. (2009). Storytelling in opleiding en ontwikkeling. *Opleiding en Ontwikkeling, Tijdschrift voor Human Resource Management*, 22 (7), 15-18.
- Sharkansky, I. (2002). Slogan as policy. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 4 (1), 75-93.
- Stallworth Williams, L. (2008). The mission statement: A corporate reporting tool with a past, present, and future. *Journal of Business Communication*, 45 (2), 94-119.
- Stone, D. (2001). *Policy paradox: The art of political decision making*. New York: WW Norton.

Weiss, J.A. & Piderit, S. K. (1999). The value of mission statements in public agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9 (2), 193-223.

Werkgroep IBO Overheidscommunicatie (2007). *Over communicatie gesproken: Eindrapportage van de werkgroep IBO Overheidscommunicatie*.