

De organisatie van de rijksoverheid voldoet niet meer

Bernard ter Haar, juni 2022

Voor de mensen die niet meteen thuis zijn in de ambtelijke organisatie, even een voorafje. Een ministerie heeft standaard een hiërarchische managementstructuur die er als volgt uitziet. De ambtelijke leiding van een ministerie berust bij de secretaris-generaal (SG). Daaronder zitten een aantal directeuren-generaal (DG), die de ambtelijke leiding hebben over de inhoud van het werk van het ministerie. Elke DG heeft een aantal directeuren onder zich, en elke directeur weer een aantal afdelingshoofden. De afdelingshoofden geven dagelijks leiding aan alle medewerkers. Als een medewerker een notitie schrijft voor de minister, wordt deze eerst goedgekeurd en geparafeerd door het afdelingshoofd, dan door de directeur, dan door de DG en de SG, en vervolgens belandt deze pas bij de minister. Dit is verreweg het dominante model. Af en toe wordt er ook projectmatig gewerkt in projectteams, maar dat zijn uitzonderingen. Het werk van de ministeries is sterk gericht op beleid, regelgeving en de politieke processen. In het verleden hadden sommige departementen ook zware uitvoerende taken, maar die zijn grotendeels op afstand gezet in zelfstandige diensten.

Ik ben tien jaar lang directeur-generaal geweest, over het algemeen met veel plezier, hoewel het hard werken was. Maar toen ik drie jaar geleden een vrijere rol kreeg binnen de rijksoverheid en kon terugkijken op mijn DG-tijd zag ik dat je als DG in de Haagse wereld van vandaag totaal overbelast wordt. Dat zei ik ook tegen mijn opvolger bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: “ik zie het nu pas, maar je beseft niet half hoe je als DG uitgeknepen wordt”. Rondkijkend in Den Haag is dat wel het algemene beeld, die overbelasting van de DG's. Maar het is erger dan dat alleen. Als ik als DG hoopte iets van mijn taken te kunnen verlichten door het te delegeren aan één van mijn directeuren, zag ik bij hen eenzelfde overbelasting. En ik maakte mij al helemaal zorgen over mijn afdelingshoofden, die ook (bijna) allemaal te hard moesten werken. Dat brengt mij tot de wat droevige conclusie dat vrijwel het gehele managementapparaat van het Rijk overbelast is. De conclusie die daar dan onvermijdelijk meteen op moet volgen: het organisatiemodel van de rijkdienst deugt dus niet (meer).

Nu is dat niet zo'n schokkende conclusie. Het organisatiemodel dat ik hierboven beschreef, met zijn hiërarchische 'harkjes', bestaat al sinds mensenheugenis. En dat is wel raar. Want er zijn tal van studies die aangeven dat de opzet van een organisatie moet meebewegen met externe veranderingen en technologische ontwikkelingen. Die externe veranderingen zijn de afgelopen decennia natuurlijk groot geweest. Er wordt in Nederland heel anders tegen hiërarchie aangekeken dan in de vorige eeuw. De maatschappelijke thema's die overheidsbemoedigen vragen zijn heel anders dan in de vorige eeuw. En communicatie is wezenlijk veranderd door alle digitale mogelijkheden.

We zien ook duidelijke effecten van die overbelasting van het management. Managers komen nog wel toe aan de vraag “doen de dingen goed?”, de controlemodus staat bij het management vol aan. Maar aan de vraag “doen we de goede dingen?” komen de managers niet meer toe. Er is binnen de managementgroep van de departementen veel te weinig tijd en ruimte om over strategische vraagstukken na te denken en een lange termijn agenda voor het departement te ontwikkelen. Met als gevolg dat medewerkers daar ook niet op worden aangestuurd of zelfs maar worden bevraagd. En als je het al een tijd zonder lange-termijn agenda hebt moeten doen is de kans groot dat je ondertussen bent vastgelopen in oude niet aangepaste structuren, werkwijzes en instrumentarium. Dat lijken we nu aan het functioneren van de rijkdienst te kunnen zien. We zien nog maar weinig slagkracht, het aantal thema's dat inmiddels crisis wordt genoemd stijgt met de dag, maar per geval

is het veelal eerder achterstallig onderhoud en gebrek aan tijdig meebewegen dan een echte crisis. Tegelijk zien we in de hoge lagen van het management veel ontkenning van de ernst van de positie waarin de rijksdienst verkeert, en dat is vanuit die overbelasting ook nog best begrijpelijk, en een politieke cultuur die meer en meer wantrouwen uitstraalt naar de rijksdienst zonder overigens tot enige vorm van sturing te komen.

Is er een gemeenschappelijk noemer te vinden in de kinderopvangtoeslagaffaire, het stikstofdebaat, de chaos rond Schiphol, de box-3 problematiek, de congestie op het elektriciteitsnet, het aardbevingendrama in Groningen, de woningnood, de wegzakkende onderwijskwaliteit, de files, de schuldenproblematiek en ga zo maar door? (Oef, wat is dit een akelig lijstje!) Eén ding valt in elk geval op als je de achtergronden van al deze affaires probeert te analyseren. Vanuit de beleidswereld is er weinig stuur en verbintenis op en met de uitvoering. Bij die beleidswereld horen dan zowel het politieke bedrijf als de beleidsdepartementen. De uitvoering is kort gehouden, kreeg vaak vage en/of partiële doelen mee, die dikwijls vanuit een situatie in het verleden werden geprojecteerd, en kreeg weinig ruimte om signalen uit de werkelijkheid terug te geven aan de beleidswereld. In de beleidswereld zijn de maatschappelijk thema's onhandig versnipperd (en dat is in het huidige kabinet met 29 posten nog eens dramatisch verergerd), wordt mede daardoor meer op deelbelangen dan op het algemeen belang gestuurd, is regelgeving steeds complexer geworden en wordt heel weinig aandacht geschonken aan de vraag of beleid wel kan en/of gaat werken, en worden maatschappelijk vraagstukken zo lang mogelijk als klein gezien en in de tijd weggeschoven.

Is dat nu allemaal terug te voeren tot de niet meer functionerende organisatiestructuur en die overbelasting van het gehele management van de rijksdienst die daar uit voortkomt? Voor een flink deel wel, denk ik, zeker als je bedenkt dat die verslechtering van de slagkracht van de rijksoverheid geen momentopname is, maar iets dat zich in de afgelopen decennia, en zeker in het afgelopen decennium heeft ontwikkeld. We hebben een politieke cultuur gecreëerd waarin alleen in grote nood keuzes gemaakt worden, en een ambtelijk management dat zich bijna noodgedwongen meer en meer op de politieke incidenten is gaan richten, en niet meer op de maatschappelijke dynamiek en de noodzaak tot inhoudelijke hervormingen. De overbelasting leidt ook gemakkelijk tot verdere blikvernaauwing en dat heeft de verkokering nog verder versterkt. Ook voor inhoudelijke betrokkenheid bij de uitvoering was en is nauwelijks kennis, ruimte en tijd meer.

Al het bovenstaande is een krachtig pleidooi om de organisatie van de rijksoverheid drastisch op de schop te nemen. Het moet, en wel radicaal, want het rijk is vastgelopen. Ga weg van het departementale harkjesmodel. Zet de hiërarchie bij het grof vuil, inclusief de hiërarchische parafencultuur. Richt programmeerteams in en ga in programma's werken, die zich richten op de maatschappelijke inhoud en niet op de Haagse kokers met alle schotjes daartussen. Breng veel meer dynamiek in de werkprocessen. Kijk hoe de grote bedrijven zich hebben ontwikkeld in hun organisatie-model, waar agile werken in teams al heel gewoon is. Creëer tijd en ruimte voor de ambtelijke top om zich echt op strategische inhoud te kunnen richten.

Een anders functionerende rijksdienst zal zich ook anders gaan verhouden tot het politieke bedrijf. Dat is ook nodig. De politiek-ambtelijke verhoudingen zijn op dit moment inhoudelijk gezien weinig functioneel. Er zit veel spanning in de verhouding, en aan beide zijden zien we eenzelfde overbelasting, verstarring en gebrek aan inhoud. Minder verkokering in de ambtelijke dienst kan ook de politiek van dienst zijn om het besturen van Nederland weer tot een vruchtbare exercitie te maken. Het is dan wel nodig dat de ambtelijke dienst niet in alles de politieke leiding afwacht, maar de politieke besluitvorming veel concreter voorbereid, zodat zodra de politiek vastloopt, de ambtelijke oplossing al klaar ligt. Een concreet voorbeeld? Toen de rechtelijke macht de PAS systematiek omtrent stikstof afwees, waarvan ambtelijk bekend was dat die niet deugde en dat dat

dus een keer zou gaan gebeuren, lag er geen enkel plan klaar om de politiek snel te kunnen laten beslissen over een alternatief. Dat had natuurlijk wel moeten, en wellicht veel chagrijn en stilstand bespaard.

De rijksdienst moet dus fors op de schop. Er is alleen nog één probleempje in het organisatiemodel van het rijk. Er is geen centraal management van de rijksdienst. Er is alleen een groep SG's die - zonder mandaat- proberen er met elkaar iets van te maken. Voor zover ik kan overzien staat die groep nog vrij ver weg van de radicale analyse die ik hier schets. Vandaar als slot de brutale vraag: Wie durft uit de ontkenningfase te komen?