

De Rijksoverheid moet radicaal veranderen

Bernard ter Haar, september 2024

Er is op dit moment veel discussie over het functioneren van de Rijksoverheid: veel kritiek op de recente groei van het aantal ambtenaren, wantrouwen van de burger ten opzichte van de uitvoerende diensten, en weinig vertrouwen in het overheidsapparaat om de grote knelpunten in de Nederlandse samenleving op te lossen. Wat is er aan de hand?

De Rijksdienst is een organisatie met twee gezichten. Aan de ene kant zien we hardwerkende ambtenaren, die gecommitteerd zijn aan de publieke zaak en het openbaar bestuur, en veel van tijd besteden aan het op tijd leveren van gevraagde producten zoals Kamerbrieven, de beantwoording van Kamervragen en de voorbereiding van Kamerdebatten. Soms laat de Rijksdienst ook zien heel snel en effectief op een externe crisis te kunnen reageren. Het SZW beleid rond de Coronapandemie is daar een voorbeeld van.

Maar er is ook een ander gezicht van de Rijksdienst. Het gezicht van een versnipperd bureaucratisch monster, dat zich meer en meer richt op de bureaucratie en steeds minder op de beleidsinhoud. Recent werd duidelijk dat het monster ook flink is gegroeid, juist op de bureaucratische onderdelen. De ambtelijke top stuurt weinig op inhoud en visie, maar vooral op het onbeschadigd houden van de politieke leiding, de versplintering leidt er onder meer toe dat er geen ambtelijk gedragen langetermijnvisie is op de grote maatschappelijke vraagstukken waar Nederland mee worstelt, en niet alleen aan de top van het departement, maar juist ook op de zogenoemde werkvloer is kennis over het veld en het deel van de samenleving waar het publiek belang van moet worden geborgd steeds schaarser aanwezig.

Het rotatiebeleid van de Algemene Bestuursdienst omtrent de ambtelijke top wordt regelmatig publiekelijk gehekeld, maar wellicht een veel groter vraagstuk is de snelle rotatie onder de beleidsmedewerkers. In veel afdelingen van de departementen geldt dat een meerderheid van de medewerkers minder dan twee jaar ervaring heeft op het terrein van die afdeling. Vanuit het veld wordt dan ook veel geklaagd dat de departementen niets meer weten en dat je alles moet uitleggen.

De departementen werken driftig mee aan het steeds complexer maken van de uitvoering, en zitten vast in een verkokerde en hiërarchische organisatiestructuur van ver uit de vorige eeuw. Het verbeterprogramma van de publieke uitvoering “Werken aan Uitvoering” is verbureaucratiseerd en een innovatieprogramma voor de gehele Rijksdienst wil maar geen handen en voeten krijgen. Dit tweede gezicht laat dus een gammel bouwwerk zien dat op weg is om een bouwval te worden. Veel burgers zien dit tweede gezicht inmiddels, en zien hun vertrouwen in de Rijksoverheid wegzakken.

Iemand zou toch dit bouwwerk moeten opknappen, maar helaas ontbeert de Rijksdienst een helder bestuur. Het politieke bestuur munt niet uit in deskundigheid ten aanzien van organisatiemanagement, draagt bij aan de huidige versnippering en verkokering, en de individuele ministers zijn al blij als zij inhoudelijk een beetje kunnen worden meegenomen door hun ambtenaren, bij gebrek aan eigen inhoudelijke bagage, en als zij de politieke slangenuil kunnen overleven. Zij zijn allang tevreden met het eerste gezicht van de Rijksdienst. Dat geldt ook in aanzienlijke mate voor het gezamenlijke overleg van de Secretarissen-Generaal. Ook de communicatie van dit gremium, bijvoorbeeld bij de brief die zij schrijven aan de start van formatiebesprekingen, straalt sterk dat eerste gezicht van de Rijksdienst uit, en laat op geen

enkele manier doorklinken dat er niet alleen zorgen zijn over dat andere gezicht, maar dat er ook serieus werk van wordt gemaakt om de Rijksdienst toekomstbestendig te maken.

Bijna onontkoombaar leidt de bovenstaande analyse tot de conclusie dat er voor de Rijksdienst als geheel een Raad van Bestuur moet worden aangesteld, met een CEO, CFO, CIO en mogelijk nog een paar bestuurlijke competenties, om de Rijksdienst als geheel te kunnen aansturen, de integraliteit van het Rijksbeleid te kunnen organiseren en de noodzakelijke vernieuwing te kunnen realiseren. De politieke verantwoordelijkheid voor deze Raad van Bestuur ligt in eerste instantie bij de minister voor het Openbaar Bestuur, zijnde de minister van BZK, maar moet uiteindelijk natuurlijk gedragen worden door het voltallige kabinet. De SG's zullen daarmee een deel van hun departementale autonomie moeten opgeven. Zij worden een soort divisiedirecteuren in de holding Rijksdienst.

Maar vernieuwen omvat meer dan alleen maar serieus gaan besturen. De hele manier van werken binnen de departementen is aan vernieuwing toe. De snelle rotatie van medewerkers laat zien dat zij zich onvoldoende verantwoordelijk voelen voor het werkelijk realiseren van overheidsdoelen. Hun opdracht is vaak ook niet helderder gedefinieerd dan dat er een regel uit het Regeerakkoord moet worden uitgewerkt en dat er een nota of brief geschreven moet worden en met allerlei andere afdelingen en departementen moet worden afgestemd. Het werk voelt daarmee heel bureaucratisch en procesgericht, en weinig gericht op de samenleving. Stakeholders in die samenleving voelen dan ook geen enkele verbinding met die departementale bureaucratie; zij botsen voortdurende tegen de hokjes en muurtjes van Den Haag.

Opdrachtgericht werken in teams is een zeldzaamheid binnen de Rijksdienst terwijl dat de standaard zou moeten zijn. Juist op die manier kan ook de buitenwereld meer betrokken raken bij het werk binnen de Rijksoverheid en wordt het werk voor medewerkers veel uitdagender om werkelijk iets tot stand te kunnen brengen. Bij zo'n manier van werken kan de hele bureaucratische structuur met directoraten, directies en afdelingen grotendeels worden opgedoekt. En omdat maatschappelijk gerichte opgaven vrijwel altijd de departementale grenzen zullen overschrijden, zal ook de indeling van de departementale verantwoordelijkheden ondergeschikt worden aan de opgabegegerichte manier van werken in programmateams die mogelijk als "schillen" om de ministeries geplaatst zijn.

Opgavegericht werken door het ambtelijk apparaat vraagt ook heldere, consistente opdrachten met een meerjarige continuïteit vanuit het politieke bestuur. Daar schort het op dit moment in hevige mate aan. De kortademigheid en het gebrek aan visie over de toekomst van Nederland van de huidige versplinterde landelijke politiek stuurt de Rijksdienst alleen maar de vertwijfeling in. Het politieke bestuur zal zich van de vereiste kennis en inzichten moeten voorzien en daarnaar moeten handelen om deze vertwijfeling te kunnen vervangen door een effectieve beleidsvoorbereiding en -ondersteuning.

Alleen door radicale veranderingen van de Rijksdienst en van de inhoudelijke politieke sturing kan voorkomen worden dat de Rijksdienst inderdaad een bouwval wordt. Hieraan gaan werken is een opdracht van grote urgentie, en veel essentiëler dan de vrij willekeurige bezuinigingsronde die in het Hoofdlijnenakkoord is aangekondigd. En de politiek moet beseffen dat zonder serieuze oplossingen voor onze langjarige uitdagingen ook het politieke bedrijf op weg is een bouwval te worden, met alle risico's voor onze democratische rechtsstaat van dien.