



**MINISTER VAN DE RIJKSDIENST**  
**EXPERTS AAN HET WOORD**

## Minister van de Rijksdienst

De overheid moet beter – deze ambitie klinkt duidelijk in het coalitieakkoord van het kabinet Rutte-IV. Om te helpen hieraan richting te geven is eind 2021 een uitvraag gedaan bij experts over hun visie op een beter functionerende overheid. Hen is gevraagd enkele concrete maatregelen voor te stellen om de meest prangende zaken binnen de Rijksdienst aan te pakken, als zij minister van Rijksdienst waren. De resultaten zijn allen binnengekomen tussen december 2021 en januari 2022. Hieronder volgen de oproep en de bijdragen van de experts. *Let op: alle onderstaande teksten zijn fictief, als ware een minister van de Rijksdienst de schrijver.*

### OPROEP

U hebt de verleiding niet kunnen weerstaan. Ondanks waarschuwingen uit uw directe omgeving heeft u – binnen de beperkte tijd die u was gegeven – positief gereageerd op het verzoek minister te worden in het nieuwe kabinet dat in januari 2022 op het bordes staat. U wordt de minister die zich moet focussen op de organisatie van de Rijksdienst.

U heeft gelukkig nog wel anderhalve dag gekregen om nadere inkleuring te geven aan uw opdracht.

‘Een kernachtige opdracht, waar daadkracht uit moet spreken’, hoort u de nieuw aanstaande Minister-President nog zeggen, in de staart van het telefoongesprek. De problemen zijn immers niet mals en waar vroeger nog gesteld kon worden dat negatieve berichtgeving over het ambtelijk bedrijf beruiste op louter vooroordelen, komt het nieuwe kabinet daar niet meer mee weg.

De two-pager met 3 tot 4 concrete maatregelen die uitzicht bieden op een beter functionerende rijksoverheid, wordt morgen eind van de dag verwacht. Overbodig te zeggen dat haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de door u gearticuleerde beleidsvoornemens niet iets is om u echt druk over te maken.

Om wat meer scherp te krijgen in de focus te krijgen, zouden we graag vernemen wat volgens u de meest prangende zaken zijn waar de BZK-beleidsafdeling ‘organisatie Rijksdienst’ zich op zou moeten richten.

Hoewel we ons realiseren dat in deze exercitie veel van de voor u vanzelfsprekende nuance verloren gaat, zouden we u toch willen vragen om op deze oproep te reageren.



## Experts aan het woord

Roel Bekker.....	4
Jos Blank .....	7
Rick Borst .....	9
Paul 't Hart .....	12
Frits van der Meer .....	14
Koen Migchelbrink.....	16
Mirko Noordegraaf .....	19
Thomas Schillemans .....	21
Eduard Schmidt .....	24
Menno Spaan.....	28
Sandra van Thiel.....	30
Zeger van der Wal.....	32
Arjan Widlak .....	35
Kutsal Yesilkagit .....	36



# Roel Bekker

*Voormalig bijzonder hoogleraar Arbeidsverhoudingen in de publieke sector, Universiteit Leiden;  
Voormalig SG*

## Agenda Organisatie Rijksdienst 2022

### 1. Kennis

Er is veel kritiek op het ontbreken of onvoldoende gebruiken van kennis in discussies over beleid. Het speelt op veel fronten. Het Parlement klaagt over te weinig en/of niet betrouwbare informatie. Ministers worstelen met onzekerheid die voortkomt uit te weinig expertise. Ambtenaren krijgen het verwijt dat ze niet deskundig genoeg (meer) zijn. Burgers en maatschappelijke organisaties klagen dat ze onvoldoende inzicht hebben. De klachten over het tekortschieten van informatie speelt zowel bij beleidsvoorbereiding als bij de uitvoering en effecten van het beleid. Het is aan de orde bij specifieke beleidsthema's, zoals gezondheid, wonen, klimaat. Maar ook als het gaat om het functioneren van de overheid in het algemeen.

Kennis zou bij de overheid hoger op de agenda moeten komen. Te beginnen met het waarderen van expertise bij de ambtenaren. Dat is als karakteristiek van ambtenaren weggezakt, ten gunste van proceskwaliteiten. Het zou in het wervingsprofiel van bijvoorbeeld de ABD meer aandacht moeten hebben. En ook in het functiewaarderings- en beloningssysteem. Het is voorts wenselijk om de kennisinfrastructuur die beschikbaar is voor de overheid aan te vullen en te verbeteren. Voor elke beleidssector zou geanalyseerd moeten worden of de informatievoorziening op orde is: is er een goed werkende adviesraad, zijn er kennisinstituten, zijn de archieven op orde?

En wat het openbaar bestuur zelf betreft: daar is sprake van zeer versnipperde, niet op elkaar afgestemde kennis en informatie over bijvoorbeeld de organisatie van de overheid, het functioneren van de ambtelijke dienst, het presteren van de overheid, de stand van beleidsevaluaties, constitutionele vragen. Of meer specifieke vragen: integriteit, leiderschap, vakmanschap, verkokering, verantwoording et cetera. Om daar goed zicht op te krijgen zou een sterk netwerk gewenst zijn van instituten die zich bezighouden met dit soort thema's, met een netwerkbeheerorganisatie die samenhang kan bewerken en hiaten kan signaleren. Om het geheel overzichtelijk en toegankelijk te maken, zou voorzien moeten worden in een dagelijks digitaal bulletin met een overzicht van actuele ontwikkelingen. Daarin kunnen ook artikelen en berichten worden ondergebracht. Het hebben van een instituut als het Britse Institute for Government is een wenkend perspectief. Maar ook het Amerikaanse Government Executive en de Australische The Mandarin laten zien hoe nuttig dit is. Opvallend is dat veel er wel is maar dat de samenhang en de ontsluiting ontbreken. Het geheel is minder dan de som der delen.

### 2. De meeste mensen deugen!

Zo is het maar net, en wanneer we dat vergeten, moeten we even wakker worden. Maar niet alle mensen deugen en daar moet dan vooral de overheid vaak haar aandacht op richten. Mensen moeten worden gecorrigeerd in hun gedrag. Gecontroleerd moet worden of men zich aan de regels houdt. Sancties moeten bestaan die effectief zijn en die voorkomen dat men ten onrechte teert op de zakken van anderen. Mensen die rechten opeisen of zich toe-eigenen waar ze geen recht op hebben, moeten worden aangepakt. Want, zoal gezegd, niet alle mensen deugen.

Probleem is natuurlijk: wie zijn dat? Sommigen hanteren een 80-20 regel, maar die werkt te grof. Of men hanteert kennis en ervaring die is opgedaan. Fingerspitzengefühl. Maar dat is dan subjectief en kan leiden tot willekeur. Of veel geavanceerder: men werkt met risico-modellen of algoritmes om de kleine groep



'deugnieten' op te sporen. Die kunnen echter nogal eens met het onderwerp aan de haal gaan. Er is bovendien erg veel bescherming die ontworpen is voor iedereen maar waar vervolgens vooral de deugnieten van profiteren. Bescherming van privacy, bescherming in procedurele zin, soms zelfs in meerdere instanties. Het zou de moeite waard zijn om te onderzoeken hoe we meer zicht kunnen krijgen op de deugnieten. Of op natuurlijk de categorie waarvoor een wat zwaardere aanduiding op zijn plaats is.

Meer in het algemeen is het gewenst stil te staan bij de informatie die een overheid nodig heeft om het land te besturen in relatie tot wat de maatschappij bereid of in staat is te verstrekken. Van oudsher heeft het inrichten van een basisregistratie of het hanteren van een standaard grote consequenties. We kennen een kadastrale registratie, er zijn achternamen en een bevolkingsregistratie, er is een taalstandaard et cetera. Maar recente ontwikkelingen, zoals de pandemie en de toeslagenaffaire, laten zien dat er behoefte is aan nieuwe impulsen als het gaat om het vastleggen van informatie. Bij de pandemie bleek dat we niet kunnen bouwen op gezondheidsdata, bij de toeslagen bleek dat stelsels soms teveel informatie nodig hebben om in de inmiddels gegroeide vorm te kunnen blijven bestaan. Enerzijds meer, anderzijds minder informatie, een lastig dilemma.

### 3. Overheidscommunicatie

Vroeger heette dat: voorlichting. In negatieve zin werd dat wel eens aangeduid als propaganda. Maar onder de titel 'communicatie' kreeg het de wind in de rug. Die wind is wat aan het draaien. Er komt kritiek op het grote aantal mensen dat zich bezig houdt met overheidscommunicatie. En vooral ook op hun al dan niet vermeende activiteiten zoals spindokteren of werken aan beeldvorming. Kritiek ook op mediatrainers die politici en ambtenaren leren hoe ze effectief de maatschappij kunnen bespelen, alsof het gaat om de marketing van een bedrijf of van een product. Communicatie dreigt weg te drijven van het beleid, het is het exclusieve domein geworden van de communicatiedeskundigen of wat daarvoor doorgaat. Met als kenmerk dat het communicatiewerk heel dicht bij de politiek zit, zo dicht zelfs dat voor beleidsinhoudelijke deskundigheid bijna geen ruimte meer is.

Het zou de moeite waard zijn om te komen tot een herbezinning op het gebied van overheidscommunicatie, maar dan niet alleen de politieke kant daarvan maar vooral de vraag wat communicatie betekent voor goed management vice versa. Daarbij kan ook heel goed de nieuwe WOO betrokken worden, bijvoorbeeld met de vraag wat die wet betekent voor het vak van ambtenaar. En tevens in dat verband de vraag: moet alle informatie met iedereen gedeeld worden en wanneer moet dat dan? Er is een grote spraakverwarring ontstaan over wat genoemd werd 'de Rutte-doctrine'. Die zou impliceren dat veel informatie uitsluitend gebruikt wordt voor intern gebruik. Er werd over gesproken alsof het zeer verwerpelijk was, en ook van regeringszijde werd er enigszins deemoedig op gereageerd. Maar tegelijkertijd is evident dat vertrouwelijk gebruik van informatie essentieel is voor goede besluitvorming. Duidelijk is dat de spraakverwarring op dit punt nog niet minder is geworden.

### 4. Klagen

Of Nederland een land is waar exceptioneel veel geklaagd wordt, is nog nooit onderzocht. Maar dat er hier veel mensen en instanties klagen, is zeker. Er is ook veel om over te klagen want de verwachtingen zijn hoog opgeschroefd en de regels om burgers te beschermen zijn zeer verfijnd. Zeker is ook dat wij prachtige voorzieningen hebben om te klagen en daarin zelfs een democratische verworvenheid zien. Niet alleen publieke voorzieningen zoals de Nationale Ombudsman, het Klokkeluidershuis, rechterlijke procedures, bezwaarschriftprocedures, klacht- en meldpunten et cetera. Maar ook semi-publieke of private meldpunten, zoals rubrieken als Radar en Kassa op de TV. Kranten hebben ombudsmannen, particuliere verzekeraars ook, en ongetwijfeld nog veel meer bedrijven. De Rijdende Rechter, het succesvolle programma bestaat bij





de gratie van klagen. De media zijn ook zeer geïnteresseerd in klagende burgers, veel meer dan in tevreden burgers.

Klagen loont, zo leert de praktijk. Uit schaamte over een terechte klacht wordt vaak ruimhartig gecompenseerd, althans de laatste jaren, in scherp contrast met vroeger toen gerechtvaardigde klachten vaak onder het tapijt terechtkwamen. Klagen kan een gezonde uitlaatklep zijn maar het wordt gevaarlijk als het een algemeen gedrag wordt. Of leidt tot ergere misstanden dan waar de klacht over ging. Het zou interessant zijn als we meer inzicht zouden hebben in de motieven achter en de organisatie van het klagen over de overheid.

## 5. Versterking van het politieke domein

De politiek staat zwaar onder druk. De verwachtingen zijn hoog, de werkelijke invloed op de gang van zaken is beperkt, men moet besluiten nemen terwijl veel onzeker is. En de kritiek is snel en onverbiddelijk. Politici wordt meer en meer verweten dat ze vooral denken aan de korte termijn, dat ze gericht zijn op beeldvorming, dat ze hun oren laten hangen naar deelbelangen, dat ze te veel haast hebben, dat ze uit zijn op scores. De politieke wereld is ook sterk verdeeld, heel veel kleine fracties die over elkaar heen buitelen om de aandacht, aandacht die trouwens in een soort wisselwerking met de media ook snel wordt gegeven maar die meestal maar van korte duur is.

Voor een deel wordt dit bepaald door de constitutionele en institutionele vormgeving van het politieke werk. Die is resultaat van historische ontwikkelingen die lang geleden begonnen zijn. Ze hebben bovendien iets universeels, ze komen in alle landen voor, wat er op wijst dat uitgangspunten van democratie onvermijdelijk leiden tot een inrichting en werkwijze van de overheid die ook negatieve kanten heeft.

Aandacht, inzicht, toewijding en de wil tot verandering kunnen hier tot verbeteringen leiden, zonder dat men de illusie moet hebben dat die zullen leiden tot afwezigheid van klachten. Denkbaar is bijvoorbeeld dat men besluit tot het hebben van meer Kamerleden, teneinde recht te doen aan de groei van de bevolking en de groei van de complexiteit van de ontwikkelingen. Een kiesdrempel zou een middel kunnen zijn om de versplintering tegen te gaan.

Binnen de gegeven kaders zijn echter ook verbeteringen mogelijk. De rekrutering en selectie van Kamerleden kan beter, hun voorbereiding op het ambt ook, ze kunnen betere ondersteuning krijgen teneinde meer greep te krijgen op informatie, ontwikkelingen en een goed netwerk. De politieke ondersteuning van bewindslieden zou ook beter kunnen, met tegelijkertijd een scherpere demarcatie ten opzichte van de ambtelijke dienst. Die wordt teveel in de positie gebracht dat ze in haar advisering vooral ook politieke overwegingen moet betrekken. Versterking van het politieke domein zal ook leiden tot versterking van het ambtelijke domein dat zich volop kan concentreren op zijn ambtelijke waarden en kwaliteiten. Het is een aloude misverstand dat ambtenaren graag zwakke bewindslieden zouden willen hebben, het omgekeerde is het geval.

Nieuwe spelregels horen hierbij, bijvoorbeeld als het gaat om ambtenaren die Kamerleden informeren. Zie in dat verband de Osmotherly Rules die in het VK worden gehanteerd. Ook regulering van de positie van de politieke adviseurs hoort hierbij. Herziening van de Aanwijzingen externe contacten is een aandachtspunt, net als bijvoorbeeld het op de ambtenaar afwentelen van een lobbyverbod. Meer in het algemeen: enige ordening in het zich nieuw ontwikkelende gebied tussen het politieke en het ambtelijke domein, inclusief het schemergebied tussen beide, is gewenst.



# Jos Blank

*Voormalig hoogleraar Productiviteit van de Publieke Sector, Erasmus Universiteit; wetenschappelijk directeur van IPSE Studies*

## Organisatie Rijksdienst 2022-2026

### Inleiding

Het Kabinet Rutte IV zal de komende kabinetsperiode de aandacht onder meer richten op het herinrichten van de Rijksdienst. Kernwoorden hierbij zijn kwaliteit, transparantie en doelmatigheid. Hiervoor worden drie beleidshervormingen ingezet.

1. Drastische bezuiniging op en rationalisatie van het budget voor kerndepartementen;
2. Benchmarking uitvoeringsorganisaties en toepassen productiviteitskortingen op budgetten;
3. Stroomlijning Rijksdienst.

### Doelmatigheid kerndepartementen

Sinds het werk van Niskanen (1968) weten we dat de overheid een intrinsieke drang heeft tot budgetverruiming. Macht, beloning en reputatie zijn de onderliggende drijfveren om het overheidsapparaat steeds verder uit te bouwen. Tevens is bekend dat budget gestuurde instellingen sowieso een sterke prikkel ervaren om beschikbare budgetten op te maken (Bowen, 1980). Mechanismen om dit soort ontwikkelingen tegenwicht te bieden ontbreken. Dit komt de doelmatigheid uiteraard niet ten goede. Zo blijkt uit een recente studie van Blank et al. (2021) dat bij de kerndepartementen nog veel doelmatigheidswinst is te behalen. Dit is een rechtstreeks gevolg van het gegeven dat er geen rationele afweging aan de toekenning van middelen ten grondslag ligt. De relatie tussen middelen en prestaties is slecht onderbouwd of ontbreekt geheel. Afgezien van het feit dat er wellicht geen behoefte is aan een dergelijke afweging speelt ook het diffuse karakter van de dienstverlening van de kerndepartementen een rol. Beleidsontwikkeling laat zich immers lastig in cijfers vangen. Pogingen in het verleden om de beleidsdruk te meten verzandden dan ook veelal in een nietszeggende cijferbrei (Blank et al., 2009; BZK, 2009).

Het Kabinet ontwikkelt daarom een rationeel kader voor de toewijzing van budgetten aan kerndepartementen. Het gepresenteerde model van Blank et al. (2021) dient als uitgangspunt en kerndepartementen zullen in de begroting voor 2023 budgettair gekort worden tot het gemiddelde doelmatigheidsniveau van alle kerndepartementen. Hiermee zal een bezuiniging worden gerealiseerd van 200 miljoen euro op een totaal budget van bijna 3 miljard euro. In het daaropvolgende jaar vindt een korting plaats tot de doelmatigheidsscore van het departement dat derde staat in de rangorde van doelmatigheid. Dat levert nog eens 200 miljoen op. Daarnaast zal ieder departement een productiviteitskorting opgelegd krijgen van 1 procent per jaar op basis van kostenbesparende innovaties.

### Doelmatigheid uitvoeringsorganisaties

Uitvoeringsorganisaties lijden in principe aan dezelfde kwaal als de departementen, maar met één belangrijk verschil: de doelen en daarmee de dienstverlening zijn in veel gevallen beter te definiëren. Hierdoor zijn prestaties beter in beeld te brengen. Omdat het meestal organisaties betreft met een duidelijk afgebakend takenpakket, is er ook vaak een helder zicht op de exploitatie. Eerder zijn er daarom al stappen gezet om kosten en prestaties helder in beeld te brengen ([www.ipsestudies.nl/trends](http://www.ipsestudies.nl/trends)). Vooralsnog zijn vooral de longitudinale vergelijkingen interessant. Met een toename van het aantal uitvoeringsorganisaties in de



benchmark liggen vergelijkingen tussen uitvoeringsorganisaties onderling voor de hand. Het Kabinet zet in op de uitbreiding van deze jaarlijkse benchmarks en zal de jaarlijkse aanpassingen in subsidiëring of tarieven ook mede hiervan laten afhangen. Hierdoor treedt ook hier een verdere rationalisatie in de bekostiging op.

### Stroomlijning Rijksoverheid

Wie zich enige tijd met onderzoek naar de Rijksoverheid bezighoudt, ontdekt al snel het gebrek aan consistentie en uniformiteit in de organisatie van de Rijksoverheid. Waarom zijn sommige onderdelen verzelfstandigd en anderen niet? Waarom bestaat er zulke grote verschillen in de verantwoording over kosten en prestaties? Waarom gedragen sommige uitvoeringsorganisaties zich als volstrekt autonome organisaties, terwijl anderen nog aan de leiband van het ministerie lopen? Een grote mate van willekeur en ad-hoc beleid doemen hier als verklaringen op. Afgezien van alle politieke en maatschappelijke oordelen die je hierover kunt vellen, wordt vooral ook duidelijk waarom het lastig is in deze overheidsjungle een uniform kader te hanteren om tot een doelmatige en effectieve organisatie te komen. De eerder genoemde studie naar de kerndepartementen maakt dit duidelijk, maar bijvoorbeeld ook de verschillende evaluaties en doorlichtingen van uitvoeringsorganisaties laten een grote variatie zien. Vanaf 2022 wordt jaarlijks een Staat van Uitvoering gepresenteerd. Dit kan in belangrijke mate bijdragen aan het standaardiseren van informatie over de prestaties van de Rijksdienst. Deze standaardisatie kan alleen plaats vinden als er eerst een verdere ontvlechting van uitvoering en beleid tot stand komt. We denken hierbij aan het verzelfstandigen van inspecties of het verzelfstandigen van kennisinstellingen zoals de Planbureaus (het CBS is al jaren een ZBO). Hierdoor kan een transparante Rijksoverheid ontstaan met duidelijk gescheiden verantwoordelijkheden en een heldere informatievoorziening. Een commissie van volstrekt onafhankelijk deskundigen dient hier een blauwdruk voor te maken.

### Referenties

Blank, J. L. T., Heezik, A. A. S. van, & Blank, B. (2021). *Kosten en prestaties kerndepartementen in kaart. Een empirische analyse van de productiviteitsontwikkeling tussen 2012 en 2019*. Delft. Retrieved from [https://www.ipsestudies.nl/wp-content/uploads/2021/10/IPSE2004rap\\_Productiviteit\\_kerndepartementen-1.pdf](https://www.ipsestudies.nl/wp-content/uploads/2021/10/IPSE2004rap_Productiviteit_kerndepartementen-1.pdf)

Blank, J. L. T., Koot, Patrick, M., Aken, P. Van, & Koolhaas, C. (2009). *Beleidsdruk gemeten*. Delft: TU Delft, IPSE Studies.

Bowen, H. R. (1980). *The Costs of Higher Education: How much do colleges and universities spend per student and how much should they spend?* San Francisco: Jossey-Bass.

BZK. (2009). *Beleidsdruk in beeld: een kwantitatieve vergelijking van directoraten-generaal*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Niskanen, W. A. (1968). The Peculiar Economics of Bureaucracy. *American Economic Review*, 57(2), 293–321.





# Rick Borst

*Universitair docent, Bestuurs- en Organisatie-wetenschap, Universiteit Utrecht*

## Rijksoverheid als modelwerkgever onder druk

*De rijksdienst staat in de komende kabinetsperiode voor grote uitdagingen omdat het steeds vaker wordt verwacht dat het “vergrijzende” ambtenarenbestand beter moet presteren met minder middelen aangevuld met de nieuwe hybride manier van werken en een toenemende kritische publieke opinie. Drie grote uitdagingen springen hier uit die de komende kabinetsperiode grondig zullen moeten worden aangepakt. Ten eerste staat de inzetbaarheid van het ambtenarenapparaat bij de Rijksoverheid onder druk. Ten tweede zorgt het hybride werken voor grote blijvende Rijksbrede veranderingen in de manieren van werken van ambtenaren. Ten derde staat er veel druk op ambtenaren om schapen met vijf poten te zijn terwijl daarmee het idee van een overheid als inclusieve model werkgever onder druk staat. Eerst worden deze drie uitdagingen verder toegelicht waarna voor iedere uitdaging een maatregel wordt voorgesteld waar de beleidsafdeling organisatie Rijksdienst zich op kan gaan focussen.*

### Drie uitdagingen

De eerste uitdaging is de toenemende vergrijzing en daarmee dalende duurzame inzetbaarheid van het ambtelijk apparaat binnen het Rijk. Ten opzichte van de werkende beroepsbevolking zijn medewerkers tot 35 jaar sterk onder gerepresenteerd bij het Rijk terwijl medewerkers in de leeftijdscategorieën van 50 jaar en ouder juist over gerepresenteerd zijn bij het Rijk (BZK, 2017). Daarbij komt dat binnen 2 jaar na te zijn ingestroomd, 22,4% van de medewerkers onder de 30 jaar alweer blijkt te vertrekken bij het Rijk. In de leeftijdsgroepen 40-50 en 50-60 jaar zijn de vertrekpercentages echter veel lager, te weten respectievelijk 14,5% en 14% (BZK, 2017). Het grote gevaar hierbij is dat uit analyses op basis van het grootschalige werkonderzoek onder ambtenaren naar voren komt dat de inzetbaarheid en de daarmee samenhangende domein-specifieke professionele expertise alsook de persoonlijke flexibiliteit en het adaptieve vermogen afneemt onder ambtenaren naarmate zij ouder worden (Van der Heijden & Vermeeren, 2020). Hierdoor staat het goed functioneren van de Rijksoverheid onder druk.

De tweede uitdaging is het “nieuwe” hybride werken. Met hybride werken wordt de combinatie van werken op locatie en thuiswerken bedoeld waar de meeste Rijksambtenaren inmiddels wel bekend mee zijn. Hoewel al veel voor- en nadelen inzichtelijk zijn blijken deze vaak situatie- en persoonsafhankelijk. Het voormalige Kabinet heeft aan de SER dan ook gevraagd om te onderzoeken en adviseren hoe verder om te gaan met het hybride werken in de maatschappij (SZW, 2021). Ook de afdelingen organisatie Rijksdienst zal zich verder kunnen buigen over het hybride werken om haar positieve aspecten te bestendigen en de negatieve aspecten te voorkomen.

De derde uitdaging is de druk op ambtenaren om een schaap met vijf poten te moeten zijn waardoor het idee van een overheid als inclusieve model werkgever onder druk staat. Uit onderzoek blijkt dat overheidsorganisaties over de jaren heen steeds meer verwachten van ambtenaren ten aanzien van hun competenties zoals kennis, vaardigheden en persoonlijkheidseigenschappen (Kruyen, Keulemans, Borst, Helderman, 2018, 't Hart, 2014). Er vindt een opeenstapeling van eigenschappen plaats waarover ambtenaren moeten beschikken. Waar het vroeger nog ging om zaken als consciëntieus, volgzzaam en plichtsgetrouw zijn, werd dat uitgebreid in de jaren '90 naar efficiënt en effectief zijn en vanaf de eeuwwisseling werden daar eigenschappen als open, flexibel en communicatief aan toegevoegd. In het strategisch personeelsbeleid (SPB) Rijk 2025 wordt dan ook gehamerd op dat ambtenaren flexibel en grens overstijgend moet werken, zich continu moet kunnen aanpassen en continu moet blijven ontwikkelen (BZK, 2018). Dit botst echter met het andere doel in het SPB om een inclusieve model werkgever te zijn waar juist



alle medewerkers met verschillende competenties en eigenschappen welkom zijn. Het vinden van een balans tussen het willen zijn van een inclusieve organisatie en het willen hebben van supermedewerkers is dan ook een uitdaging.

### **3 uitdagingen, 3 maatregelen**

#### **Duurzame inzetbaarheid: HR devolutie ter bevordering loopbaanontwikkeling en mobiliteit**

Jongere inzetbare werknemers vertrekken terwijl oudere minder inzetbare werknemers blijven hangen in hun functie. Om deze negatieve ontwikkeling binnen de Rijksdienst het hoofd te bieden is er voor gekozen om te gaan sturen op het flexibeler maken van het personeelsbestand door het ontwikkelen van (inter)departementaal loopbaanbeleid en verhoging van mobiliteit (Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk Personeel i.o, 2021). In het kader daarvan is het Functiegebouw Rijk ontwikkeld zodat makkelijker resultaatafspraken gemaakt kunnen worden ten aanzien van loopbaanontwikkeling en mobiliteit. Hoewel dit functiegebouw is doorgevoerd blijkt uit de evaluatie dat het bij de uitvoering van deze activiteiten die veelal zijn belegd bij leidinggevendenden misgaat.

Het beleggen van Human Resource (HR) maatregelen zoals mobiliteit en loopbaanontwikkeling bij direct leidinggevendenden is niet gek aangezien uit veel onderzoek blijkt dat deze zogenoemde trend van HR devolutie behulpzaam is voor de inzetbaarheid van medewerkers (Van Harten, 2016). Leidinggevende weten vaak veel beter wat er speelt onder het personeel dan afdelingen personeel en organisatie en kunnen veel beter maatwerk leveren aan medewerkers. Deze trend van overheveling van HR taken is bekend komen te staan onder de term HR devolutie en is inmiddels ook een breed gedragen en bevestigde manier om medewerkers veel beter te managen op gebieden zoals mobiliteit en loopbaanontwikkeling. Om dit echter ook te laten slagen binnen de Rijksdienst zal de beleidsafdeling organisatie Rijksdienst een brede verandering moeten doorvoeren waarbij leidinggevendenden ook veel formeler worden ondersteund en getraind in het uitvoeren van deze taken. Om dit te bereiken moeten leidinggevendenden de mogelijkheid krijgen om HR gerelateerde competenties te ontwikkelen maar ook directere ondersteuning te krijgen vanuit HR-managers en bijvoorbeeld P-direkt.

#### **Hybride werken: Voor manager en medewerker**

Medewerkers blijken heel verschillende gevolgen te ervaren van het hybride werken. Men is nog erg zoekende naar de optimale mix van op afstand en op locatie werken. Daarbij is het belangrijk dat de kantoorhuisvesting (zoals kantoorindeling) en de apparatuur (zoals schermen, camera's etc.) wordt aangepast op dit hybride werken maar ook de menselijke kant moet worden meegenomen. De beleidsafdeling organisatie Rijksdienst moet meer gaan sturen op samenwerking tussen afdelingen in de bedrijfsvoering die over deze drie onderdelen gaan. Een Shared Service Organisatie zoals de RijksAcademie voor Digitalisering en Informatisering Overheid kan gaan afstemmen met afdelingen Personeel en Organisatie, de IT afdelingen en de huisvesting afdelingen over een samenhangend plan over de kantoorindeling, de digitale werkomgeving en de (digitale) vaardigheden die nodig zijn om zowel medewerkers als managers in staat te stellen om hun werk in deze nieuwe omgeving te doen. Daarbij kan de RijksAcademie trainingen ontwikkelen toegesneden op verschillende doelgroepen of inhoudelijke aspecten zoals het ontwikkelen van digitale vaardigheden onder oudere medewerkers of het ontwikkelen van leidinggevende vaardigheden om met deels fysiek aanwezige en deels digitaal aanwezige medewerkers om te gaan.

#### **Superambtenaar of toch inclusief? Ontwikkel een duidelijk ambtelijke visie**

Een inclusieve werkgever willen zijn maar tegelijkertijd de zoektocht naar superambtenaren staat op gespannen voet met elkaar. Hoewel door het Functiegebouw Rijk al meer uniformiteit in



functieomschrijvingen is aangebracht, is het nog vrij ondoorzichtig wat de visie is van de Rijksdienst op samenstelling, functie en functioneren van de overheid (Van der Meer & Dijkstra, 2020). Er wordt volgens SPB Rijk 2025 verwacht dat ambtenaren opgavegericht gaan werken, loopbaanpaden uitstippelen en afspraken maken met leidinggevendenden over ontwikkeling, maar de aansluiting tussen het functiegebouw, dergelijke maatregelen in het SPB en de samenstelling, functie en functioneren van Rijksdienst kan worden versterkt (Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk Personeel i.o, 2021). De beleidsafdeling organisatie Rijksdienst zou zich daarom kunnen buigen over deze ambtelijke en politieke visie over de samenstelling, functie en functioneren van de overheid.

## Referenties

BZK (2018). *In het hart van de publieke zaak - Strategisch personeelsbeleid Rijk 2025*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

BZK (2017). *Een doorkijk in het personeelsbestand van het Rijk*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Kruyen, P. M., Keulemans, S., Borst, R. T., Helderma, J.-K. (2019). Searching for the renaissance bureaucrat: A longitudinal computer-assisted study of personality traits in government vacancies. *International Journal of Public Sector Management*, 33(1), 22–44.

't Hart (2014). *Ambtelijk Vakmanschap 3.0: Zoektocht naar het Handwerk van de Overheidsmanager*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Van der Heijden, B. I. J. M., & Vermeeren, B. (2020). *Employability binnen het openbaar bestuur*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

van der Meer, F., & Dijkstra, G. (2020). *Wat het openbaar bestuur aan mensen nodig heeft: Trends in omvang, samenstelling en functioneren van het Nederlandse ambtelijk apparaat*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk Personeel i.o (2021). *Eindrapport evaluatie Functiegebouw Rijk*. Den Haag: Rijksoverheid.



# Paul 't Hart

*Hoogleraar, Bestuurs- en Organisatie-wetenschap, Universiteit Utrecht*

## Vier prioriteiten voor institutionele innovatie en organisatieontwikkeling in de Rijksdienst januari 2022

### Naar een veerkrachtige en wendbare Rijksdienst

De Corona pandemie heeft, net als eerder al de energie-, financiële, monetaire, en migratiecrises het improvisatievermogen van Rijk en andere bestuurslagen zwaar op de proef gesteld. Er zijn grote verschillen zichtbaar geworden in het weerstandsvermogen, de wendbaarheid en de innovatiekracht van departementen en diensten binnen het Rijk. Daarbij zal het niet blijven. In een wereld waarin zowel sluipende als acute crises een ontwrichtende werking kunnen hebben op markten, logistieke ketens, vitale infrastructuren en sociale cohesie, zal de Rijksdienst het vermogen moeten ontwikkelen om ook tijdens ernstige systeemdisrupties haar kernfuncties te kunnen blijven vervullen: slagvaardig, intern samenhangend, extern verbindend, volcontinu. Veerkracht en wendbaarheid moeten als kernwaarden 'indalen' in de bestaande, vooral op bureaucratisch-professionele leest geschoeide organisatielogica van departementen en rijksdiensten. Dit moet zijn beslag krijgen in het versterken van business continuity principes, multi-inzetbaarheid van grote groepen ambtenaren, stresstesten en het risico-gestuurd ontwikkelen van redundantie/back-ups/stockpiling op kritieke functies, competenties en resources.

### Naar een responsieve en representatieve Rijksdienst

In het post-POK tijdperk kan de Rijksdienst er niet langer omheen dat de psychologische afstand tussen de steeds sterker op strategische beleidsvorming, politiek-bestuurlijk 'issue management' en metagovernance (orkestreren van en toezicht op marktwerking en functionele decentralisatie van publieke dienstverlening) gerichte denk- en werkwijzen van met name de departementen en de werkelijkheid aan de 'frontlijn' van de uitvoering en de beleving daarvan door burgers en bedrijven, veel te groot is geworden. De 'knippen' die op allerlei manieren tussen beleid, uitvoering en toezicht zijn gezet, hebben als onbedoeld effect gehad dat het beleidswerk te veel losgezongen is geraakt van de maatschappelijke praktijken waarin het uiteindelijk zijn beslag moet krijgen. Waar veel gemeenten al vorderingen hebben gemaakt met het (opnieuw) leren luisteren naar burgers, inclusief burgers met 'zachte stemmen', blijft dat in het Rijk te vaak beperkt tot 'afstemmen' en 'polderen' met het georganiseerde middenveld, dat zelf lang niet altijd over de volle breedte in verbinding staat met haar veronderstelde achterbannen. Wat is hier voor nodig? Het Rijk zal naar Engels voorbeeld moeten investeren in luistervaardigheid <sup>1</sup>, in deliberatief-democratische vormen van beleidsvorming en in innovatieve manieren om representatie (en diversiteit) vorm te geven in haar samenstelling en werkwijzen.

### Naar een collaboratieve Rijksdienst

De nieuwe minister van BZK zal, als ze serieus is over een beter functionerende Rijksdienst die op een slagvaardiger en coherenter manier omgaat met grote vraagstukken en transitieopgaven van deze tijd, een reuzendoder moeten zijn. De cycloop die moet worden gedood is de ministeriële verantwoordelijkheid. Alle analyses van de afgelopen veertig jaar laten telkens weer zien dat dit ijzeren beginsel de belangrijkste oorzaak is van ambtelijke verkokering, vooral 'naar boven' – de eigen minister – en veel minder 'naar buiten' – de opgave – gerichte departementale oriëntaties, en machteloze frustratie daarover bij de overige

---

<sup>1</sup> <https://www.centreforpublicimpact.org/partnering-for-learning/learning-to-listen-again>



bestuurslagen en andere partijen die met 'het Rijk' zaken moeten doen. Tegelijkertijd schrikken al die analyses terug voor het trekken van de logische conclusies dat we de politieke verantwoordelijkheid en verantwoording voor rijksbeleid dus op een andere manier moeten vormgeven (collectieve verantwoordelijkheid) en dus sturing, geldstromen, rapportage- en verantwoordingslijnen moeten verleggen. Het ongevraagde van de Raad van State uit juni 2020 is daarvan een treffend voorbeeld. Maar de werkelijkheid is deze: in een staatsrechtelijke orde waarin 'alle ballen op de bewindspersoon' worden gericht, is de Rijksdienst gedoemd om te vervallen in verkokering, hokjesgeest en bureaupolitiek. Als we rijksambtenaren een 'license to collaborate' – tot integraal, opgavegericht, cooperatief handelen willen geven, moet de gijzeling waarin de ministeriële verantwoordelijkheid het systeem houdt zo snel mogelijk worden beëindigd.

### **Naar een transitievaardige Rijksdienst**

De veiligheid, welvaart, sociale stabiliteit en leefbaarheid van Nederland staan onder druk van een hele reeks sluipende crises – klimaat, energie, cyber, migratie, huisvesting, ongelijkheid, biodiversiteit – waar de politieke van kleine stapjes en smalle marges geen afdoende antwoord op biedt. De tijd begint te dringen en er zijn op deze vraagstukken stuk voor stuk systeemtransities nodig, deels op nationaal en deels op supranationaal niveau. Transitie management is een emergente discipline die binnen de Rijksdienst zwak is ontwikkeld. Het transformeren van socio-technische systemen, bedrijfssectoren en maatschappelijke domeinen vraagt om vormen van stewardship die de aan de electorale cyclus gebonden politieke sturing ontstijgt. Het vraagt denken en werken in lange lijnen, systems thinking, een investeringsbeleid en een architectuur van veranderprikkels die met de via 'polderen' en 'tafelen' bereikte 'Akkoorden' verre ontstijgt. De kennis daarover is ook in Nederland goed voorhanden, maar vindt te weinig ingang binnen het vigerende capaciteits- en competentiedenken binnen het Rijk. Dat moet subiet veranderen, en dat vraagt een Rijksbrede inspanning op het gebied van kennismanagement, HRM, organisatieontwikkeling en leiderschap.



## Frits van der Meer

*Bijzonder hoogleraar, Instituut Bestuurskunde, FGGA, Universiteit Leiden*

Naar een daadwerkelijke vernieuwing van de Rijksdienst via een upgrade van de ambtelijke organisatie: prioriteiten voor de beleidsafdeling 'organisatie Rijksdienst' van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties- in de kabinetsperiode Rutte IV

Door middel van ambtenaren komen overheden tot leven. Dit betekent dat de zorg voor het ambtelijk apparaat niet alleen en in de eerste plaats een HRM-vraag is maar in het bijzonder ook een bestuurlijke organisatievraag. De verbetering van de kwaliteit en de prestaties van de rijksdienst zijn veel meer verbonden met de kwaliteit van de mensen dan alleen met de formele organisatie en indeling van de rijksdienst. De traditionele bestuurlijke reflex *primair* structurele oplossingen voor bestaande problemen en nieuwe uitdagingen te zoeken door het oprichten van geheel nieuwe organisaties en/of het samenvoegen van oude om zo nieuwe beleidsprioriteiten zal eerder afbreuk doen dan het nader bij brengen van die prioriteiten. Dit vanwege de transitie problemen en het overmatig vertrouwen in structuuroplösungen. De ervaringen van de afgelopen 40 jaar heeft bewezen dat deze route naar betekenisvolle veranderingen niet werkt. Deze reorganisatie traditie mag dan wel een hoge externe symboolfunctie met zich meedragen maar het is een uiting van de oude bestuurlijke hervormingslijn en heeft eerder meer problemen opgeworpen dan opgelost. Deze lijn te continueren zal de crisis in de bestuurlijke organisatie derhalve eerder versterken dan verminderen. Zo zijn de negatieve gevolgen van de beleid –uitvoeringhervormingen van de jaren '80 en '90 niet zozeer te vinden in een ongedaan maken van die organisatorische scheiding. Evenmin kan alle heil gevonden worden in het organisatorisch optuigen van een toetsingsinstantie voor de bepaling van de uitvoerbaarheid van beleidsintenties. Wat betreft dat laatste moet lering getrokken uit ervaring met dergelijke instanties op het gebied van de regeldichtheid en de kwaliteit van de wetgeving. Er is een uitzondering wat betreft Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te maken. Het onderdeel bestuur van directoraat-generaal Bestuur, Ruimte en Wonen wordt samengevoegd met het directoraat-generaal Overheidsorganisatie tot uitdrukking komend in een heropstanding van het directoraat-generaal Openbaar Bestuur om zo uitdrukking te geven aan de prioriteit van een goed functioneren van de publieke dienst richting samenleving en politiek. Dat laatste is ook goed voor het werk van directoraat-generaal Overheidsorganisatie om aldus een al te sterke intern overheid oriëntatie van dit directoraat-generaal tegen te gaan en juist de relatie van de Overheidsorganisatie met de eigenlijke opdracht: het faciliteren van een goede publieke dienstverlening richting en in samenwerking met die samenleving en politiek. Met respect voor de huidige inzet wordt hiertoe een ontwikkelprogramma voor medewerkers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gelanceerd om zowel inhoudelijk als interne van vaardigheden en competenties deze rol waar te maken.

Wat is dan wel de hoofdlijn? Een daadwerkelijke verbetering van het functioneren van de rijksdienst door middel van een kwaliteitsimpuls van de daar werkende mensen moet ook leidend zijn. Binnenlandse Zaken en Koninkrijk ziet daarom de zorg voor de ambtelijke dienst niet in de allereerste plaats als een personeelsmanagementvraagstuk maar juist als een bestuurlijke opgave. Dat zal neergelegd worden in een rijksbreed ontwikkelprogramma waarbij de volgende uitgangspunten centraal staan.

Ambtenaren treden op als professionele publieke dienaren om de samenleving te bedienen, waarbij top-downconceptualiseringen van de (dominante) ambtelijke rol van de top, als publiek leider, publiek manager en publiek ondernemer moeten worden losgelaten. Een proactieve houding en ambtelijk initiatief zijn bij de invulling van dat ambtenaarschap noodzakelijk, waarbij niet vanuit een technocratisch en beheersingsfixatie wordt gewerkt, maar ook met een open blik, meer op de samenleving gericht en binnen de heersende politiek-bestuurlijke context. Dat te faciliteren zal een kernvraag komende regeerperiode en opdracht voor





het ministerie zijn, waarbij de kennisfunctie van het ministerie wat betreft onderwerpen wat betreft de omvang, samenstelling en functioneren zowel de betreffende een monitoring van de bestaande praktijk en de strategische vraag naar wat uitdagingen gegeven toekomstige uitdagingen belangrijk zijn. Bij dat laatste worden al te abstracte, holistische vergezichten en management fads en fancies vermeden. Dat maakt het veranderingsproces ongeloofwaardig Deze kennis en strategische functie op dit terrein als kennispool is een uitdrukking van de meerwaarde van het ministerie voor de rijks- en breder de publieke dienst. Zie in dit verband ook de eerdergenoemde ambitie van een interne kwaliteitsupgrade van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. Een open blik en op de samenleving gericht zijn betekenen dat ambtenaren in de letterlijke zin meer zichtbaar en herkenbaar voor burgers moeten zijn en moeten waken om te werken met een door het ambtelijk apparaat naar het eigen beeld geschapen ideale burger. Daarbij past een ambtelijk vakmanschap dat niet alleen op het proces/management gerichtheid. Dat vakmanschap is tevens verbonden met een sterkere nadruk op specialistische dan wel generalistische vakinhoudelijke kennis, vaardigheden en ervaring bij vervulling van top, hogere, middelbare en lagere functies. Uitwisseling en ervaringsstage van beleids- toezichhoudende en uitvoerende ambtenaren bij diverse onderdelen van de rijksdienst maar ook bij medeoverheden, maatschappelijke organisaties zal een intrinsiek onderdeel van het bestuurlijk personeels- en organisatiebeleid worden. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties zal hiertoe ook wat betreft de eigen organisatie het voortouw nemen.

Voorts dient het bewustzijn te moeten opereren in een politiek-maatschappelijke context een ijkpunt te zijn om die maatschappelijke opdracht van de rijksdienst waar te maken zonder dat dit tot serviliteit en kortetermijndienstbaarheid leidt. Dit veronderstelt een aanspreken van en samenspreken met de politieke leiding, maar ook met de voor dat beleidsterrein relevante delen van de samenleving. Ditzelfde geldt ook voor de gezagsrelaties binnen de eigen organisatie. Eveneens is aan- en samenspreken relevant op horizontaal niveau (ook op persoonlijk niveau) binnen en tussen publieke organisaties. Dit streven vormt het uitgangspunt van een rijksbreed programma te lanceren door Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties om persoonlijke en organisatorische barrières, die momenteel in sectoren nog te veel voorkomen te slechten. Die tegenspraak impliceert daarom tevens een hernieuwde aandacht voor de inhoudelijke (rechts) positie van ambtenaren om zo die tegenspraak te kunnen borgen.

De ambtenaar die past bij een zich vernieuwende rijksdienst zal samenvattend niet een serviele of juist als een losgezongen autonome professional of 'technocratische' publieke manager, leider of ondernemer moeten zijn, maar als een zelfbewuste professionele 'dienaar' geplaatst tussen politiek en samenleving binnen de context van een betrouwbaar bestuur als de democratische rechtsstaat. Daarop zal het beleid van het ministerie gedurende deze kabinetsperiode gericht zijn.



# Koen Migchelbrink

*Universitair docent, Publiek Management, Erasmus Universiteit*

## Versterken van de menselijke maat

Maandag 10 januari was het dan eindelijk zover, de nieuwe regering, opnieuw onder aanvoering van minister-president Mark Rutte, stond op het bordes. De uitdagingen voor de (nieuwe) bewindspersonen zijn groot: de vastgelopen huizenmarkt, de gevolgen van klimaatverandering, het terugdringen van de stikstofuitstoot, een Corona-crisis waar maar geen einde aan lijkt te komen, en zo verder. Daarnaast heerst er een gevoel van onvrede over het functioneren van de Rijksdienst. Jaren van bezuinigingen en reorganisaties hebben de slagkracht van de Rijksdienst verzwakt, en de Kindertoeslagenaffaire heeft het imago van de overheid bij haar burgers geschaad.

Het is dan ook niet verassend dat de coalitiepartners in hun coalitieakkoord *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst* de ambitie hebben uitgesproken het functioneren van de Rijksoverheid te verbeteren. De partijen spreken over “een sterke overheid” met “oog voor de menselijke maat”, “begrijpelijk, bereikbaar en aanspreekbaar” voor haar inwoners, en gericht op het herstellen van vertrouwen.<sup>1</sup> Deze ambitie is groot. Zij raakt het functioneren van de gehele Rijksoverheid en vraagt om een Rijksbrede aanpak, zowel in de uitvoering als in beleid.

Deze ambitie kan worden samengevat als het versterken van de menselijke maat in beleid en uitvoer. Het versterken en borgen van de menselijke maat vraagt om meer onderzoek: wat is de menselijke maat? Hoe draagt het bij aan een begrijpelijke, bereikbare en aanspreekbare overheid? Hoe valt de menselijke maat duurzaam te organiseren en te borgen? Al deze vragen gaan de beperkte mogelijkheden van dit advies te boven. Daarvoor in de plaats wil ik drie punten bespreken waarmee de Organisatie Rijksdienst het versterken van de menselijke maat ter hand kan nemen.

## Wees realistisch over de competenties en het *doenvermogen* van burgers

Hoe politici en ambtenaren naar burgers kijken beïnvloedt hoe burgers met de overheid in contact staan en of zij haar als begrijpelijk, bereikbaar en aanspreekbaar ervaren. De overheid stelt hoge eisen aan de competenties en de zelfredzaamheid van burgers. Of het nu gaat over het invullen van de belastingaanslag, het melden van een milieuovertreding, of het aanvragen van zorgtoeslag, de uitvoer van veel generieke en specifieke regelingen is afhankelijk van de medewerking van burgers.<sup>2</sup> Vaak overschatten beleidsmakers daarbij de competenties en het *doenvermogen* van burgers.<sup>3</sup> Het verschil tussen wat burgers aankunnen en wat de overheid van hen verwacht is (te) groot. Niet alleen wat betreft competenties (intelligentie, kennis over de overheid, digitale geletterdheid), maar ook over hun temperament, zelfcontrole en overtuiging.<sup>4</sup>

Daarnaast toont psychologisch, gedrag-economisch, en gedragsbestuurskundig onderzoek dat het rationalistisch perspectief op menselijk handelen, zoals dat in de klassieke beleidsbenadering nog altijd centraal staat, maar beperkt van toepassing is.<sup>5</sup> Door cognitieve beperkingen en mentale denkfouten, biases en heuristieken, is de rationaliteit in menselijk handelen (of het gebrek daaraan) beperkt. Keuzes die op de korte termijn positief lijken, kunnen op de lange termijn desastreuus uitpakken. Meer opties leiden niet tot betere keuzes en koste-baten analyses over de gevolgen van ongewenst gedrag worden niet of nauwelijks gemaakt. De overheid stelt niet alleen hoge eisen aan de competenties en zelfredzaamheid van burgers, burgers zijn vaak niet, of slechts in beperkte mate, in staat om aan die eisen te voldoen.



Het versterken van de menselijke maat dient daarom te beginnen met het vaststellen van de competenties en vaardigheden die de overheid van haar burgers vraagt en deze in overeenstemming te brengen met wat redelijkerwijs van burgers kan worden verwacht. In veel gevallen zal dit betekenen dat uitvoeringsorganisaties een actievere rol moeten spelen in hun interacties met burgers. De *doenvermogenstoets* die de regeringspartijen in hun coalitieakkoord hebben opgenomen is daarbij een goede eerste stap,<sup>6</sup> maar moet daarvoor wel Rijksbreed en op reeds bestaande regelingen worden toegepast.

### Stuur op de ervaringen van burgers

Het versterken van de menselijke maat in beleid en uitvoer vereist daarnaast een grondige analyse van de administratieve lasten die de overheid aan haar burgers oplegt. Administratieve lasten, gedefinieerd als “belastende ervaring met beleid (of de implementatie daarvan)”,<sup>7</sup> zijn niet alleen hinderlijk, maar beïnvloeden ook hoe burgers de overheid ervaren. Ervaringen met administratieve lasten zoals leerkosten, nalevingskosten, en psychologische kosten bepalen hoe burgers naar de overheid kijken. Administratieve lasten beïnvloeden of burgers in aanmerking komen voor diensten en toeslagen, hoe zij een aanvraag moeten doen, aan welke voorwaarden zij moeten voldoen, en of het gebruik van regelingen als stressvol en stigmatiserend wordt ervaren. Administratieve lasten beperken de *uptake* van publieke diensten, hebben een negatief effect op het welzijn van burgers, en werken ongelijkheid in de hand. Immers, omdat administratieve lasten groter zijn voor specifieke regelingen dan voor generieke regelingen, zijn het vaak de burgers met de laagste cognitieve en sociale vaardigheden die de grootste administratieve lasten moeten trotseren.

De nieuwe minister van BZK zal, als ze serieus is over het *begrijpelijk, bereikbaar en aanspreekbaar* maken van de Rijksdienst, moeten inzetten op het reduceren van de administratieve lasten voor burgers. In navolging van president Joseph Biden's *Executive order on Transforming Federal Customer Experience and Service Delivery to Rebuild Trust in Government* adviseer ik de Rijksdienst: a. te onderzoeken welke administratieve lasten de uitvoer van generieke en specifieke regelingen aan burgers oplegt, b. te onderzoeken welke van deze administratieve lasten weggenomen kunnen worden, en c. het verminderen van administratieve lasten als een integraal onderdeel van de strategische planning en rapportering van prestaties beleid en uitvoeringsorganisaties te maken.<sup>8</sup> Om de overheid begrijpelijk, bereikbaar, en aanspreekbaar te houden moeten de ervaringen van burgers centraal staan.

### Pas de menselijke maat zorgvuldig toe

Tot slot is de menselijke maat niet zonder risico's. Maatwerk en ruimte voor individuele afwegingen, hoewel legitiem, mogen niet ten koste gaan van andere staatsrechtelijke en bestuurlijke principes zoals democratische legitimiteit, bestuurlijke betrouwbaarheid en voorspelbaarheid. Temeer juist deze principes van procedurele legitimiteit een belangrijke rol spelen in het vertrouwen van burgers in de overheid, meer nog dan de kwaliteit van dienstverlening.<sup>9</sup> Een discussie over de invulling en de reikwijdte van de menselijke maat is dan ook cruciaal. Vanaf wanneer schaadt een individuele afweging het gelijkheidsbeginsel? Hoeveel bestuurlijke discretie heeft een ambtenaar, bijvoorbeeld bij de Belastingdienst, om in specifieke gevallen maatwerk te leveren? Zo bezien is het versterken van de menselijke maat niet alleen een maatschappelijke wens, maar ook een bestuurlijke uitdaging.

Het is mede aan de nieuwe minister van BZK om de ambitie voor een sterke overheid met oog voor de menselijke maat, begrijpelijk, bereikbaar en aanspreekbaar voor haar inwoners, en gericht op het herstellen



van vertrouwen, vorm te geven. Ik hoop van harte dat de bovenstaande overwegingen helpen om hier invulling aan te geven.

- 
- <sup>1</sup> Rutte, M. Kaag, S.A.M., Hoekstra, W.B., & Segers, G.M. (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025*. Den Haag. (p. 2).
  - <sup>2</sup> Thomas, J. C. (2013). Citizen, customer, partner: What should be the role of the public in public management. *Public Administration Review*, 73(6), 786–796.
  - <sup>3</sup> Bovens, M., Keizer, A.-G., & Tiemeijer, W. (2017). Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid. In *WRR Rapporten aan de Regering 97*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
  - <sup>4</sup> Ibidem
  - <sup>5</sup> Grimmelikhuijsen, S., Jilke, S., Olsen, A. L., & Tummers, L. (2017). Behavioral Public Administration: Combining Insights from Public Administration and Psychology. *Public Administration Review*, 77(1), 45–56; Tummers, L. (2019). Public Policy and Behavior Change. *Public Administration Review*, 79(6), 925–930.
  - <sup>6</sup> Rutte, M. Kaag, S.A.M., Hoekstra, W.B., & Segers, G.M. (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025*. Den Haag.
  - <sup>7</sup> Herd, P. & Moynihan, D. (2019). *Administrative burdens. Policymaking by Other Means*. New York: Russel Sage. (p. 22).
  - <sup>8</sup> Executive Order No. 14058, 86 Fed Reg. 71357 (December 16, 2021). <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2021-12-16/pdf/2021-27380.pdf>
  - <sup>9</sup> Van de Walle, S., & Migchelbrink, K. (2020). Institutional quality, corruption, and impartiality: the role of process and outcome for citizen trust in public administration in 173 European regions. *Journal of Economic Policy Reform*, 00(00), 1–19



# Mirko Noordegraaf

Hoogleraar publiek management, Bestuurs- en Organisatie-wetenschap (USBO), Universiteit Utrecht;  
voorzitter van de Vereniging voor Bestuurskunde (VB)

## Organisatie rijksdienst: Een realistische ontwikkelagenda

Geachte minister van BZK,

Gedurende de afgelopen decennia is continu gewerkt aan de versterking van de rijksdienst. Beleid, uitvoering en toezicht zijn lang geleden uit elkaar gehaald, en het samenspel is meer volwassen vormgegeven, via onder meer uitvoeringstoetsen. De ABD is al meer dan 25 jaar bezig om het ambtelijke management te professionaliseren, en het leiderschap te versterken. Reeds vele jaren geleden werd aan een 'andere overheid' gewerkt. Ondertussen zijn bedrijfsvoeringcircuits geëmancipeerd en resultaatgerichte, 'PDCA proof' managementsystemen gebouwd. Digitalisering wordt vormgegeven, aan ICT-systemen wordt gewerkt. Er wordt hard gewerkt om het rijk beter te laten samenwerken met andere bestuurslagen, om meer als 'een overheid' te functioneren. Ook de samenwerking binnen de rijksoverheid en tussen overheid en 'de samenleving' wordt aangepakt, met nadruk op 'opgaven', 'netwerken' en 'stakeholders'. Bovendien wordt via 'de bedoeling' gestuurd.

Toch leven er sterke gevoelens, binnen en buiten het rijk, dat de werking van de rijksoverheid allerlei tekortkomingen kent. Sterker, de onvrede en kritiek rond de rijksoverheid zijn toegenomen, door aanhoudend 'gedoe' over bonnetjes en ICT-systemen, voortdurende frustratie over de 'aarzelende' aanpak van opgaven (denk aan Covid19 of 'Groningen'), en breed uitgemeten 'affaires', zoals de Toeslagenaffaire. Het moet 'beter'.

Dit is een *verbeter-paradox*. Naarmate met meer mensen en middelen, met nieuwe managementsystemen en methodieken nadrukkelijker is gesleuteld aan de rijksoverheid, is de onvrede gegroeid. Nog meer grote verbeteringen zal die paradox versterken. Alleen maar meer nieuwe mensen en middelen, methodieken en managementsystemen zijn niet voldoende om uit de paradoxale spiraal van 'steeds meer verbetering' en 'steeds minder gezag' te geraken. In plaats van een grootse nadruk op 'meer meer meer' en 'beter beter beter' is het zinvol de bestuurlijke agenda te richten op *'slimmer en scherper'*. In plaats van grootse slogans als 'meer vertrouwen', 'betere samenwerking' en 'de bedoeling', grootste systemen en 'PDCA-cycli' en grootste methodieken als 'opgavegericht werken', is het zinvoller om de aanpak van de organisatie van de rijksdienst *klein* en *realistisch* te houden.

### 1. De rijksdienst niet romantiseren

Beeldvorming is belangrijk. Beelden zetten de toon, creëren verwachtingen en beïnvloeden gevoelens van succes en falen. Beelden over de rijksoverheid waarin de nadruk ligt op 'vertrouwen', 'samenwerking', 'transparantie' en 'opgavegericht werken' zetten een [te romantische toon](#). Politieke beelden als 'nieuw elan' en een 'nieuwe bestuurscultuur' versterken de romantiek. Dat is misleidend omdat de overheid strijd, afweging en keuzen impliceert, waarbij belangen, sentimenten, en emoties een rol spelen, en waarbij er verliezers en winnaars zijn. Organiseren van beleid en uitvoering is nooit vlekkeloos.

### 2. Kritisch leren van goede en slechte ervaringen

In de vele beleids- en uitvoeringsprocessen die de rijksoverheid kent, gaat heel veel goed, en soms gaan zaken heel erg fout. Van beide soorten ervaringen is veel te leren, en dat leren hoeft niet te zachtvaardig of 'appreciative' plaats te vinden. Dat kan kritisch zijn, maar wel met nadruk op leren, aanpassen en innoveren. Dat kan 'klein' plaatsvinden, via 'case labs' en visitatiecommissies, en 'groter', via onderzoek en Parlementair



onderzoek. Het leren hoeft niet te leiden tot 'best practices', maar wel tot 'best principles', goede organiseerprincipes.

### 3. Kennis van zaken borgen

Vertrouwen en gezag staat of valt met kennis van zaken. Passende kennis (informatie, ervaringen, expertise) is niet makkelijk te borgen. Ambtenaren en vooral ambtelijk managers zijn mobiel en wisselen snel van plek en positie. Kennisontwikkelingen gaan snel, en nieuwe kennis komt op. Precaire en cruciale kennis zoals wetkennis, financiële kennis en ICT-kennis, is schaars. Dat wijst op het belang van het *organiseren van kennis*, in ambtelijk management, onder ambtenaren en vooral op cruciale plekken waarop kennis het verschil maakt.

### 4. Processen professioneel leiden, aansturen en managen

Een kwalitatief hoogstaande rijksdienst is niet enkel 'goed georganiseerd' maar vooral 'goed werkend'. Dat staat of valt met de wijze waarop mensen met elkaar (samen)werken, hoe processen lopen en zijn georganiseerd, of en hoe procedures worden gevolgd, hoe overlegd wordt, of men elkaar aanspreekt, hoe stukkenstromen lopen, hoe uitvoeringsprocessen richting burgers en bedrijven georganiseerd zijn, et cetera. Dat voor elkaar brengen is een vak apart. Dat heeft zowel met *ambtelijk vakmanschap* te maken, als met krachtig *ambtelijk management*. Voor dat laatste is de ABD cruciaal (zie de [USB0-evaluatie](#), jan. 2021).

### 5. Signalen laten doorklinken, vooral ook kritische signalen

Wat de Toeslagenaffaire vooral heeft geleerd, is dat signalen niet doorkwamen, werden genegeerd, werden weggedrukt, buiten de orde werden geplaatst, et cetera. Deze affaire is niet zozeer een kwestie van 'kwaadwillende ambtenaren' die de levens van burgers 'kapot wilden maken', maar van een door de politiek aangejaagde nadruk op fraude, repressie en fraudebestrijding, waardoor tegengeluiden werden gemarginaliseerd. Een krachtige rijksdienst vangt *signalen* op, ook 'soft signals', kent 'strategische details', en is vooral in staat om signalen – ook onwelgevallige – te laten doorklinken richting de top en politiek.

### 6. Creatieve binnen-buiten-connecties maken

Een krachtige rijksdienst opereert in directe verbindingen met politiek en maatschappelijke circuits. Zowel verbindingen met het politieke systeem als maatschappelijke subsystemen (economie, zorg, onderwijs, veiligheid, et cetera) zijn nooit 'optimaal'. Daarvoor zijn de systemen te complex en de beperkingen te dwingend. Je kunt bijvoorbeeld niet open en onschuldig met de Kamer of met 'het veld' communiceren, zeker niet omdat er belangen en regels op het spel staan. Maar toch zijn krachtige *connecties* cruciaal. Pak dat gericht en creatief aan. Zorg ervoor dat departementale organisaties goed aangehaakt zijn op 'buiten-circuits', via werksessies, werkplaatsen, kennislabs, design dagen, 'living labs', en dergelijke.

### 7. Trots en energie uitdragen

Werken voor de rijksoverheid is bijzonder en eervol. Het is geen normale 'job', ondanks de normalisering van arbeidsorganisaties en arbeidsverhoudingen. Ambtenaren mogen zich daar bewust van zijn, en dat mogen ze overtuigend *uitstralen*. De boegbeelden van de rijksdienst, in het bijzonder de TMG-leden (SG's, DG's en IG's) en de ambtelijke top van BZK (incl. de DG van de ABD), hebben een extra verantwoordelijkheid om de unieke kenmerken van het werken voor de rijksoverheid *uit te dragen*. De minister van BZK kan dat versterken. U kunt voorkomen dat de rijksoverheid een speelbal van sentimenten is en blijft!





# Thomas Schillemans

*Hoogleraar bestuur en beleid, Universiteit Utrecht*

## Startagenda voor de minister voor de Rijksdienst: over het hoeden van samenhang, één buffet(kader) en een hoge commissaris voor de uitvoering

De organisatie van de Rijksdienst is cruciaal voor de kwaliteit van beleidsuitvoering. Er is de laatste jaren zorg dat een goede uitvoering onder druk staat. Het Coalitieakkoord lijkt voor een kentering te willen zorgen, door van acquit te gaan voor een “versterking van uitvoeringsorganisaties” en vervolgens een forse paragraaf te besteden aan de uitvoering, inclusief de toeslagenaffaire en “Groningen”. Maar in de aanpak borduurt het Coalitieakkoord voort op de beleidsstijl die reeds lang in Nederland te zien is; een soort van samenwerkende netwerkbenadering. Het Coalitieakkoord stelt dat men kiest voor een: “... breed maatschappelijk draagvlak. Daarom willen wij samenwerken met lokale overheden, sociale partners en de uitvoeringsorganisaties.”

Netwerken hebben, als alle vormen van sturing, voor- en nadelen. Voordelen zijn inderdaad dat netwerken inclusief kunnen zijn en tot draagvlak kunnen leiden waardoor we soms samen ook meer gedaan kunnen krijgen. Netwerksturing kan tot vertraging in de start leiden die in de latere uitvoering dan weer kan worden ingehaald (De Bruijn & Ten Heuvelhof 2002). Omgekeerd echter zijn verhoudingen vaak onhelder, kan de samenhang laag zijn en kan een permissieve consensus ontstaan. Het is opvallend dat de vraag “hoe kunnen we onze ambities het beste verwezenlijken?” in Nederland steevast impliciet wordt beantwoord met “samen met z'n allen!” En dan is het ook nog eens zo, dat dit “met z'n allen” steeds minder als zodanig wordt herkend door veel burgers en veel van de nieuwe politieke partijen.

Zeker is in ieder geval dat de netwerkbenadering gepaard gaat met een hoge coördinatielast. Er zijn relatief veel coördinatiekosten in een stelsel waarin de primaire regelgeving en financiering vaak via het Rijk lopen terwijl het leeuwendeel van de uitvoering elders plaatsvindt. De centrale capaciteit van de Nederlandse overheid is relatief laag en veel uitvoering vindt plaats op afstand van de Haagse hectiek. Dat maakt het moeilijk om de kwaliteit van uitvoering te garanderen, ook als professionals “waar mogelijk” meer “beslisruimte” krijgen.

Tegen die achtergrond is de inzet voor de nieuwe minister van de Rijksdienst om de uitvoering te versterken juist door versterking van coördinatie op samenhang als ook door borging van het belang van de vaak tragere uitvoering ten opzichte van de Haagse hectiek. We doen daarvoor drie voorstellen (en laten de gebruikelijke academische onderbouwing en nuance even achterwege): de missie om samenhang van bestuur te borgen, de vervanging van alle kaders voor uitvoering door één afvinkbaar buffet-kader en instelling van een hoge commissaris voor de uitvoering die onuitvoerbaar beleid tegenhoudt.

### 1. Missie: hoeder samenhang bestuur

De uitvoering van taken in Nederland vindt veelal plaats op enige afstand, in een tamelijk complex netwerk aan ongelijksoortige organisaties (<https://brede-evaluatie.pleio.nl/>). Deze verkaveling van uitvoering in allerhande organisaties is an sich niet zo bijzonder. Wel is bijzonder voor Nederland dat het primaat voor de aansturing heel nadrukkelijk bij vakdepartementen ligt. Internationaal vergelijkend onderzoek laat zien dat het ‘primaat van het moederdepartement’ in Nederland veel sterker is dan in andere landen (Schillemans, Overman & Brummel 2020). Ook is het zo dat de rol van andere coördinerende ministeries in Nederland – zoals dus BZK – als ook het kabinet als geheel als relatief laag wordt ingeschat door betrokkenen. De sturing en coördinatie wordt daarmee in grote mate overgelaten aan vakdepartementen die dat op verschillende manieren invullen. Dat heeft twee denkelijke consequenties. Enerzijds een sterkere



en meer samenhangende aansturing vanuit departementen maar anderzijds vooral ook veel minder samenhangende sturing vanuit de regering als geheel.

Het is moeilijk de stelling te verdedigen dat het gefragmenteerde stelsel van aansturing en coördinatie in Nederland nu succesvoller is dan modellen in andere landen. Het is niet toevallig dat coördinatiedoelstellingen, zoals het verhelderen van het landschap aan zbo's, steevast mislukken en vastlopen in uitzonderingen, afwijkingen en verbijzonderingen. Het is ook in logische zin moeilijk te beredeneren hoe in een gefragmenteerd stelsel op samenhangende wijze invulling kan worden gegeven aan belangrijke doelen voor de uitvoering, zoals "maatwerk", "betrouwbaarheid" of "uitvoerbaarheid". Tegen die achtergrond is een centrale missie voor de minister voor de Rijksdienst om op te treden als hoeder voor de samenhang van het bestuur die de vakministers om die reden soms moet kunnen overrulen.

## 2. Eén buffet(kader) voor onafhankelijkheid

Nederland kent tal van soorten onafhankelijke organisaties. De recente brede evaluatie richtte zich op de kaders voor zes verschillende soorten onafhankelijke organisaties, die intern nog veel variëteit kennen, onderling deels overlappen en tegelijk niet alle (deels) onafhankelijke organisaties behelzen ([www.brede-evaluatie.pleio.nl](http://www.brede-evaluatie.pleio.nl)). De verschillende kaders zijn ook ongelijksoortig, regelen soms de bedrijfsvoering, soms aspecten van onafhankelijkheid en dan weer interne proceszaken. Het zijn steeds producten van hun tijd. Ook is een ingewikkelde structuur aan benamingen ontstaan, die leuk zijn voor staatsrechtsgeleerden en voor staatsrechtbinger op de universiteit, maar de structuur van het bestuur eerder ingewikkelder dan eenvoudiger maken. Die ingewikkelde structuur blijft steeds vragen oproepen, bijvoorbeeld over "wildgroei" (Algemene Rekenkamer in 1995), de wenselijkheid van onafhankelijkheid (IBO verzelfstandiging in 2004) of nu weer de effectiviteit van de kaders (brede evaluatie in 2021). Je zou met recht kunnen zeggen dat er ondanks de ingewikkelde structuur eigenlijk niet veel verkeerd gaat. Maar je moet ook constateren dat die ingewikkelde structuur periodiek dezelfde kritische vragen oproept en een heldere inrichting van het bestuur in de weg staat.

Een eerste stap voor de nieuwe minister van de rijksdienst is daarom het opheffen van al die nietfunctionele benamingen (zoals zbo en rwt) in samenhang met het opheffen van al die verschillende kaders voor verschillende organisaties. In plaats daarvan ontstaat één kader – één buffet – voor op specifieke punten onafhankelijke rijksorganisaties. Dat kader geeft standaard afwijkingsbepalingen voor onafhankelijkheid op deelaspecten, zoals oordeelsvorming, bedrijfsvoering of agendering, waar dat functioneel gewenst is. Voor individuele organisaties kan worden aangevinkt welke afwijkingsbepalingen aan de orde zijn. En ze heten gewoon deels-onafhankelijke rijksorganisaties, om de wereld niet moeilijker te maken dan 'ie is.

## 3. Een hoge commissaris voor de uitvoering

Het nieuwe kabinet zet in op versterking van de uitvoering met een pleidooi dat ambitieus klinkt maar het speelveld niet wezenlijk verandert. Als al zo vaak spreekt het coalitieakkoord over democratische controle op de uitvoering, op maatwerk "waar het kan", over de uitvoeringstoets en over participatie. Dat is letterlijk niet anders dan in het verleden. En het onderschrijft punten waar Nederland toch al opvalt, vergeleken met andere landen. Er is in Nederland al zeer veel aandacht voor de uitvoering, veel participatie, veel uitgewerkte ideeën over ministeriële verantwoordelijkheid en democratische controle. En er is heel veel kennis in en over de uitvoering beschikbaar, mede door planbureaus, advies- en andere kennisinstellingen. Eigenlijk zijn er nergens in de wereld zo veel bestuurskundigen die ook nog eens sterk zijn verweven met de uitvoering van beleid. En tegelijk is het gevoel heel sterk dat het belang van de gestage processen van de uitvoering nu – maar ook in het verleden – uit het oog wordt verloren in de steeds intensere Haagse hectiek.

Een belangrijke reden hiervoor is dat de kwaliteit van de uitvoering in de finale besluitvorming niet is geborgd. Beleid moet aan een aantal verschillende rationaliteiten voldoen (Snellen 2007; Hemerijck 2003).



Als er geen politiek draagvlak is lukt het niet. Als er geen juridische verankering is mag het niet. Als er geen economische onderbouwing is kan het niet. En als het niet uitvoerbaar is werkt het niet.

De politieke rationaliteit van de besluitvorming is goed geborgd via de Kamer maar ook via bijvoorbeeld politieke assistenten rond de minister en de rolinvulling van topambtenaren. De juridische rationaliteit is geborgd via onder meer wetgevingsjuristen, de rol van de raad van state als ook de handtekening van de minister van justitie bij nieuwe wetten. En de economische rationaliteit is geborgd via de sterke rol van de minister van financiën en haar ministerie als ook bijvoorbeeld via de rol van de rekenkamer. Daarmee bestaan er in politicologentermen *vetospelers* rond de besluitvorming die nodig zijn om tot beleid te komen.

De uitvoeringslogica kent geen vergelijkbare institutionele waarborgen. En een uitvoeringstoets en doenvermogenstoets zijn best wel nuttig maar zullen nooit eenzelfde gewicht in de schaal leggen als er niet ook een institutionele vetospeler wordt opgetuigd die beleid kan tegenhouden dat niet goed uitvoerbaar is. Om die reden is de belangrijkste daad van de minister van de rijksdienst om een hoge commissaris voor de uitvoering te benoemen die bewaakt dat alleen uitvoerbaar beleid wordt vastgesteld.

## Bronnen

De Bruijn, J. A., & ten Heuvelhof, E. F. (2002). *Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming*. Den Haag: Sdu.

Hemerijck, A. (2003). Vier kernvragen van beleid. *Beleid en Maatschappij*, 30(1), 3-19.

Schillemans, T., S. Overman, L. Brummel, (2020), *Ten ways in which the Dutch experience with agencies is special*. Policy Brief. [https://www.researchgate.net/publication/345387047\\_Policy\\_Brief\\_Ten\\_ways\\_in\\_which\\_the\\_Dutch\\_experience\\_with\\_agencies\\_is\\_special](https://www.researchgate.net/publication/345387047_Policy_Brief_Ten_ways_in_which_the_Dutch_experience_with_agencies_is_special)

Snellen, I. T. M. (2007). *Grondslagen van de bestuurskunde: een essay over haar paradigma's*. Den Haag: Lemma.

*Noot: deze korte beschouwing is geschreven op verzoek vanuit het ministerie van BZK waarbij de kanttekening werd meegegeven dat "de voor u vanzelfsprekende nuance verloren" verloren zou gaan. Ik heb wat van die nuance met liefde zien verdwijnen voor deze korte beschouwing. Er zijn nog allerlei belangrijke mitsen en maren te bedenken bij de drie voorstellen die hier zijn opgetekend. Maar als denkrichting kan ik hier, ook met minder nuance, graag voor staan.*



# Eduard Schmidt

*Universitair docent, Instituut Bestuurskunde en Leiden Leadership Centre, Universiteit Leiden*

## *Op zoek naar change agents binnen de Rijksdienst<sup>2</sup>*

De roep om nieuwe manieren van werken in de publieke sector klinkt harder dan ooit. De toeslagenaffaire bij de Belastingdienst, de controverse over het terugvorderen van de bijstand bij de gemeente Wijdemeeren of de problemen bij uitvoeringsorganisaties zoals het UWV of het CBR, krantenkoppen genoeg die lieten zien wat er niet goed ging bij overheidsorganisaties. In veel gevallen werd verwezen naar het ontbreken van maatwerk en oog voor de menselijke maat bij publieke organisaties. Het eindrapport van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, "klem tussen balie en beleid", spreekt wat dat betreft boekdelen. Het moet anders, maar hoe?

Binnen de Rijksdienst moet de maatschappelijke meerwaarde van het werk weer voorop komen te staan. Dat er onvoldoende maatwerk en de menselijke maat is binnen overheidsorganisaties, is een gevolg van de dominantie van de systeemwereld van regels, procedures en structuren over de leefwereld, de dagelijkse realiteit, van burgers (Schmidt et al., 2019). Het terugbrengen van maatwerk en de menselijke maat in overheidsdienstverlening lijkt te vragen om daadkrachtig optreden van een bewindspersoon die verantwoordelijk is voor de organisatie van de Rijksdienst. Wanneer publieke organisaties namelijk proberen te veranderen, zeker als het gaat om grote hervormingen, is er meestal sprake van een geplande veranderaanpak; er worden doelen gesteld, een plan uitgestippeld en verandering wordt van bovenaf bedacht en uitgerold (Van der Voet, Groeneveld, and Kuipers 2013). Dat is een manier van werken die lijkt te vragen om daadkrachtig leiderschap vanaf de top. Maar juist dat type leiderschap is wat we nu niet nodig hebben.

De vraag is namelijk of zo'n van bovenaf geplande veranderaanpak dienstverlening van publieke organisaties daadwerkelijk kan veranderen, laat staan beter maakt. Meestal zijn het namelijk professionals op de werkvloer zelf die goed zien waar verandering nodig is (Schmidt & Akerboom, 2021). In hun dagelijkse contact met burgers zien professionals waar regels en structuren ongewenste effecten sorteren en daarmee goede dienstverlening (én werkplezier) in de weg staan. Uit onderzoek weten we dat juist professionals die te maken krijgen met red tape, meer geneigd zijn om af en toe van regels af te wijken om maatwerk mogelijk te maken (Bernards & Schmidt, 2021). Juist de professionals in de frontlinie moeten op dagelijkse basis nadenken over hoe zij met hun werk maatschappelijke meerwaarde voor burgers kunnen creëren (Hartley et al., 2017). Om hen te helpen, moet daadkrachtig politiek én ambtelijk leiderschap met name gericht zijn op het centraal stellen van de ideeën en perspectieven van professionals. Wat mij betreft is de kern van mijn opdracht daarom: op zoek gaan naar change agents binnen de overheid.

Change agents zijn individuen of teams die verantwoordelijk zijn voor het initiëren, dirigeren en implementeren van specifieke initiatieven, projecten of veranderingen (cf. Caldwell, 2003). Change agents worden gezien als 'champions' die verandering in organisaties aanjagen en weerstand tegen veranderingen proberen weg te nemen (Monnot, 2017). Met name veranderingen die botsen met geïnstitutionaliseerde normen en waarden in de organisatie, zogenoemde divergente veranderingen, vragen om change agents die bijdragen om dit soort veranderingen mogelijk te maken (Battilana and Casciaro 2012). Juist de veranderingen die kunnen bijdragen om maatwerk mogelijk te maken en de menselijke maat weer voorop te zetten, zoals opgave gericht werken of werken volgens de bedoeling, kunnen botsen met hoe er nu

---

<sup>2</sup> Een aangepaste versie van dit essay is verschenen als 'Schmidt, J.E.T. (2022). Op zoek naar change agents binnen de overheid. *Holland Management Review*, 39(1), 32-35.'



gewerkt wordt en kunnen daarom gezien worden als divergente verandering (Schmidt et al., 2018; Leiden Leadership Centre, 2021a).

Waar moet ons politiek en ambtelijk leiderschap dan op gericht zijn? Mijn eerste advies is gericht op de noodzaak om te zorgen voor sociale veiligheid. Om verandering van onderop mogelijk te maken, is namelijk allereerst een sociaal veilige organisatieomgeving nodig. Onderzoek laat zien dat afwijken van de regels, bijvoorbeeld om maatwerk mogelijk te maken, alleen kan in een omgeving waarin professionals zich veilig voelen (Borry, 2017). Datzelfde geldt ook voor het naar voren brengen van ideeën om dienstverlening te verbeteren. Een sociaal veilige omgeving draagt bij aan het leervermogen van organisaties, en maakt daarmee verandering mogelijk (Edmondson, 2018). Dat leiderschap, van de top tot de direct leidinggevende, hier een cruciale rol in speelt, wekt geen verbazing. Rekeninghouden met individuele behoeftes, het versterken van de onderlinge samenwerking en een voorbeeldrol innemen, zijn allemaal leiderschapsgedragingen die sociale veiligheid kunnen bevorderen (Groeneveld & Tiggelaar, 2020). Hoewel het niet slecht gesteld is met de sociale veiligheid binnen het Rijk, kan het altijd beter!

Naast een sociaal veilige omgeving, zijn er andere randvoorwaarden die nodig zijn om change agents binnen de overheid te activeren: adequate (financiële) middelen, duidelijke doelen en voldoende autonomie en ruimte (Meier, 2019). Mijn tweede advies gaat op dit laatste punt in. Om ruimte te creëren is, zoals hierboven al beschreven, het stimuleren van medewerkers en het bieden van een sociaal veilige omgeving noodzakelijk. Tegelijkertijd vraagt het ook iets anders van leiderschap binnen de Rijksdienst. Het vraagt naast leiderschap naar binnen, ook om leiderschap naar boven en naar buiten. Onderzoek (in opdracht van de Algemene Bestuursdienst) laat zien dat onder veel medewerkers in de Rijksdienst er behoefte is aan leiderschap naar boven om ruimte te bieden om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen en dus responsief te zijn (Leiden Leadership Centre, 2021b). Het betekent dat leidinggevendenden als hitteschild moeten fungeren voor change agents. Niet om te voorkomen dat ze kritiek krijgen, wel om ook naar boven (lees: de politieke top) te laten zien dat experimenteren en uitproberen soms noodzakelijk zijn om dienstverlening te kunnen verbeteren. Naar buiten toe is het belangrijk dat, zeker de politiek, af en toe ook gaat staan voor het werk van publieke organisaties. Zonder de problemen van publieke organisaties van de afgelopen jaren te willen bagatelliseren, weten we ook dat de prestaties van publieke organisaties extra kritisch worden bekeken (van den Bekerom, van der Voet & Christensen, 2021). Het is spannend als change agents zelf de ruimte krijgen om verandering vorm te geven, want wat als het misgaat, maar experimenteren en uitproberen is soms noodzakelijk om tot verbetering te komen.

Mijn laatste advies gaat over het belang om zogenoemde 'kennisbrokers' te identificeren. Change agents in de Rijksdienst, zullen vaak ook kennisbrokers zijn omdat ze in meerdere netwerken actief zijn en daardoor informatie van de ene plek kunnen verbinden met de nadere plek (Battilana & Casciaro, 2012). Voor publieke organisaties die steeds vaker over de grenzen van hun eigen organisatie moeten werken om maatschappelijke meerwaarde te kunnen creëren (Crosby et al., 2017), zijn dit soort kennisbrokers essentieel. De COVID-19 crisis heeft laten zien dat professionals die actief waren binnen verschillende netwerken een grote bijdrage leverden in het zorgen voor nieuwe informatie, kennis en best-practices naar hun eigen organisatie (Schalk et al., 2021).

Sommige van deze adviezen lijken wellicht vanzelfsprekend. Meer aandacht voor de rol van professionals om verandering van onderop te initiëren klinkt wellicht niet revolutionair maar vraagt tegelijkertijd om een hele andere manier van werken als minister. Het vraagt leiderschap dat gericht is op het intellectueel stimuleren van medewerkers, het ruimte bieden aan nieuwe perspectieven en het motiveren van professionals om veel meer zelf het heft in handen te nemen. Het vraagt uiteindelijk ook om politieke daadkracht om deze ruimte te realiseren. En als laatste vraagt het lef. Lef om niet zelf opnieuw te bedenken



hoe het moet, maar juist change agents binnen publieke organisaties de ruimte te geven om van onderop al het belangrijke werk dat in de Rijksdienst wordt gedaan, nog beter te maken.

## Referenties

Battilana, J., & Casciaro, T. (2012). Change agents, networks, and institutions: A contingency theory of organizational change. *Academy of Management Journal*, 55(2), 381-398.

Bekerom, P. van den, van der Voet, J., & Christensen, J. (2021). Are citizens more negative about failing service delivery by public than private organizations? Evidence from a large-scale survey experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(1), 128-149.

Bernards, B. & Schmidt, J.E.T. (2021). Regels breken in het belang van de burger: van rebels leidinggevende naar rebels professional? *Beleid & Maatschappij*, 48(2), 156-173.

Benington, J. (2009). Creating the Public In Order To Create Public Value? *International Journal of Public Administration*, 32(1), 232-249.

Borry, E.L. (2017). Ethical climate and rule bending: How organizational norms contribute to unintended rule consequences. *Public Administration*, 95(1), 78-96.

Caldwell, R. (2003). Models of Change Agency: A Fourfold Classification. *British Journal of Management*, 14(2), 131-42.

Crosby, B.C., 't Hart, P., & Torfing, J. (2017). Public value creation through collaborative innovation. *Public Management Review*, 19(5), 655-669.

Edmondson, A.C. (2018). *The fearless organization: Creating psychological safety in the workplace for learning, innovation, and growth*. New Jersey: John Wiley & Sons.

Groeneveld, S.M. & Tiggelaar, M. (2020). [Werken aan sociale veiligheid: De rol van leiderschap in het creëren van een veilig werkklimaat](#). Leiden: Universiteit Leiden.

Hartley, J., Alford, J., Knies, E., & Douglas, S. (2017). Towards an empirical research agenda for public value theory. *Public Management Review*, 19(3), 670-685.

Leiden Leadership Centre (Akerboom, M., Beukman, J. & van Osch, L.) (2021a). [Publiek leiderschap en werken volgens de bedoeling](#). Den Haag: Leiden University.

Leiden Leadership Centre (Groeneveld, S.M., van der Voet, J., Kuipers, B. & Herms, S.) (2021b). [Empirische Studie Publiek Leiderschap](#). Leiden: Universiteit Leiden

Meier, K.J. (2018). [Politics, Bureaucracy and Successful Governance \(Oratie\)](#). Leiden: Universiteit Leiden.

Monnot, M.J. (2017). Organizational Change Agent Influence: A Conditional Process Model of Key Individual Psychological Resources. *Journal of Change Management* 17(3), 268-95.

Schalk, J., Schmidt, J.E.T., van der Pas, S., Wieringa, S., Groeneveld, S.M. & Bussemaker, J. (2021). Tweebenig besturen binnen zorgnetwerken: Besturen tijdens de 'hamer' en de 'dans' in zorgregio west. *Bestuurskunde*, 30(3), 36-44.

Schmidt, J.E.T. & Akerboom, M. (2021). [Een goede leider luistert naar de professional \(opinieartikel\)](#). Trouw, 15 maart 2021.





Schmidt, J.E.T., Kuipers, B.S., Groeneveld, S.M., Fraussen, B., Ashikali, T., Laterveer, H., & Slooff, A. (2019). [\*Publiek leiderschap en maatschappelijke meerwaarde\*](#). Den Haag: Leiden Leadership Centre.

Van der Voet, J., Groeneveld, S.M., & Kuipers, B.S. (2013). Talking the Talk or Walking the Walk? The Leadership of Planned and Emergent Change in a Public Organization. *Journal of Change Management*, 14(2), 171-91.



# Menno Spaan

*Directeur, Haagse Beek Organisatieadvies*

## Maatregelen organisatie Rijksdienst

Geachte collega's van het kabinet,

Het is met genoegen dat ik de functie van het ambt van Minister van Rijksdienst heb aanvaard. Ik hecht eraan met u mijn aandachtspunten te delen voor de komende kabinetsperiode.

Allereerst vind ik het van belang om in te zetten op versterking van het leiderschap binnen de rijksdienst. Onze ministeries kennen een eigen verantwoordelijkheid, maar vraagstukken hebben steeds meer een overkoepelende aanpak nodig. Denk bijvoorbeeld aan het klimaat of aan armoedeproblematiek. Deze vraagstukken laten zich niet oplossen zonder een intensieve samenwerking tussen de departementen. En die samenwerking begint in de top. Vanuit die hoedanigheid vind ik het belangrijk dat het overleg tussen de secretarissen-generaal (SGO) zal plaatsvinden onder aansturing van één secretaris-generaal, te weten de secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken, waarbij de secretaris-generaal van het ministerie van BZK zorgdraagt voor het programmatisch aanpakken van dergelijke vraagstukken (het organiseren van de samenwerking) en daarvoor de agendavoering en beoogde besluitvorming en monitoring op de voortgang verzorgt. Komt het SGO er niet uit, dan nemen wij een beslissing over een vraagstuk in de ministerraad.

In dit kader van versterking van het leiderschap zal ik ook het roulatiebeleid van de Algemene Bestuursdienst minder dwingend opleggen en meer sturen op inhoudelijke expertise en expertise over de uitvoering in de ambtelijke leiding. De huidige zittingstermijnen van de betrokkenen in de ambtelijke leiding zijn te kort en inhoudelijke expertise is te veel ondergesneeuwd. De effecten van maatregelen moeten worden ervaren door de ambtelijke leiding die maatregelen in gang zet.

Maar ook op het niveau van beleidsdirecteuren acht ik het van belang dat we meer aandacht hebben voor inhoudelijke expertise. Vakgroepen voor beleid, versterking van beleidsacademies en krachtige opleidingsprogramma's op een beleidsgebied waarvoor iemand wordt aangesteld met een verplichtend karakter bij de start van een nieuwe functie, maken onderdeel uit van mijn aanpak.

Bij leiderschap hoort ook een meer diverse rijksdienst. Mensen uit verschillende milieus, diversiteit in begaafdheid en etnische achtergrond voegen hieraan toe. Ik zal daarvoor aandacht geven aan dit onderwerp om het diverse beeld van de rijksdienst een gezicht te geven. Diversiteit is daarin geen doel op zichzelf, maar een middel voor een beter functionerende rijksdienst. In aanvulling daarop wil ik sterk aanmoedigen dat een aanstelling in een beleidsfunctie op het departement pas mogelijk is na een periode in de uitvoering binnen hetzelfde beleidsveld.

De programma's die voortkomen uit de toelagenaffaire en de parlementaire enquête over de gaswinning zullen veel aandacht vergen. Ik zal inzetten op maatregelen die ervoor zorgen dat de uitvoering aandacht heeft voor de menselijke maat. Ik wil hiervoor dat de rijksdienst meer ontvankelijk wordt voor signalen uit de uitvoering. Daarom zal ik in de monitoring op de kwaliteit van de uitvoering analyses een belangrijke plek geven over de wijze waarop feedback vanuit de doelgroep voor beleid wordt ontvangen en de mate waarin daarmee serieus wordt omgegaan. Ik zal verder de Oekaze Kok aanpassen zodat meer afstemming mogelijk wordt tussen ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van beleid en de betreffende Kamercommissies.



De ontwikkelingen om ons heen volgen elkaar snel op. Er is een ad hoc cultuur ontstaan waarin incidenten steeds meer leidend zijn voor het handelen en er een gebrek is aan aandacht voor vernieuwing die voor de lange termijn noodzakelijk is. Ik zal een voorstel doen om de planning en control cycli van de ministeries te voorzien van doelstellingen op het gebied van vernieuwing en vanuit ons ministerie wordt met de ambtelijke leiding van de rijksdienst (top 100) besproken hoe vernieuwing op de lange termijn vorm kan krijgen. De maatregelen die hieruit voortkomen leg ik informeel, en waar nodig ter besluitvorming voor aan het kabinet. Vernieuwing moet ook snel en concreet een plaats kunnen krijgen zonder vermaald te worden in interdepartementale trajecten. Om die reden zal ik een aantal kleine, hoogwaardige expertisecentra inrichten voor de Rijksoverheid die op basis van vraag uit de uitvoering werken. Ik denk daarbij aan ontwikkelingen in nieuwe technologie die we gezamenlijk in de rijksoverheid moeten adresseren zoals bijvoorbeeld artificiële intelligentie, taaltechnologie of robotisering. Veel uitvoeringsorganisaties vernieuwen de komende jaren hun ict infrastructuur. Het is van belang dat dit vernieuwing van werkwijzen niet in de weg staat, maar juist bevordert.

Hoogachtend,



# Sandra van Thiel

*Hoogleraar Publiek Management, Erasmus Universiteit*

## Advies aan de nieuwe minister over de organisatie van de rijksdienst

Een betere relatie tussen beleidmakers en uitvoerders vereist enerzijds meer kennis van beleidmakers over uitvoeringsorganisaties; om dit te vergroten stel ik maatregel 1 en 2 voor. Anderzijds is het belangrijk dat uitvoerders vroegtijdig betrokken worden in de ontwikkeling van nieuw beleid (zie maatregel 3), en dat hun expertise echt wordt gehoord. Dat laatste vereist ook van uitvoeringsorganisaties een duidelijkere stem. Daarvoor is maatregel 4 bedoeld.

**Maatregel 1:** Richt een expertisecentrum of -eenheid in die gaat werken aan meer kennis over uitvoering en uitvoeringsorganisaties voor beleidsambtenaren, met name ambtenaren die de rol van opdrachtgever of eigenaar vervullen. Dit expertisecentrum moet kennis ophalen bij verschillende ministeries en onderzoekers, maar ook bij gemeenten en bij overheden in het buitenland over hoe de relatie tussen beleid en uitvoering kan worden ingericht. Daarbij kunnen verschillende modellen en voorbeelden worden gevonden; er is niet een beste wijze.

Vervolgens moet die kennis worden gebruikt om een opleidingsprogramma te ontwikkelen voor relatiemanagers, zowel in de opdrachtgevers- als eigenaarsrol. Deze opleiding kan desgewenst in samenwerking met een opleidingsinstituut worden ontwikkeld. Deelname aan deze opleiding moet verplicht worden gesteld voor ambtenaren die een opdrachtgevers- of eigenaarsrol gaan vervullen. Bij deze opleiding hoort ook informatiemateriaal, bijvoorbeeld een handboek of website, dat ook voor anderen toegankelijk is om kennis over dit onderwerp maximaal te verspreiden.

**Maatregel 2:** Een goede relatie tussen beleid en uitvoering vereist dat ambtenaren kennis en ervaring in beide segmenten opdoen. Dat geldt het sterkst voor ambtenaren die de functie van opdrachtgever of eigenaar vervullen, maar ook voor leidinggevendenden. Mobiliteit tussen beleidsdepartementen en uitvoeringsorganisaties draagt hieraan bij en moet daarom vanuit HR perspectief aantrekkelijker worden gemaakt, en voor hogere functies zelfs verplicht. Alleen door in beide werelden ervaring te hebben opgedaan, verkrijgen relatiemanagers de juiste competenties om hun werk goed te kunnen doen.

Leidinggevendenden die ervaring hebben met zowel beleid maken als uitvoeren, leren hierdoor wat nodig is voor goede samenwerking tussen beiden en hoe beter om te gaan met politieke implicaties van uitvoeringsproblemen, bijvoorbeeld wat realistisch gezien wel of niet mogelijk is bij de oplossing van problemen of het doorvoeren van veranderingen.

**Maatregel 3:** Beleid maken en uitvoeren is een cyclisch proces. Het is daarom van belang dat beleidmakers en -uitvoerders continu samenwerken en in contact met elkaar staan – op een gelijkwaardig niveau aangezien elke partij zijn eigen expertise en kennis inbrengt. Dit kan worden bereikt op twee manieren. Ten eerste, door uitvoeringsorganisaties vanaf het prilleste begin lid te laten zijn van werkgroepen die nieuw beleid maken (ook in Europa); dit zou verplicht moeten worden voor alle beleidsvelden. Hierdoor wordt vanaf het begin rekening gehouden met de uitvoerbaarheid van nieuwe wetgeving. Dat maakt uitvoering niet alleen effectiever maar ook doelmatiger; er is dan immers niet alleen aandacht voor de inhoud van het beleid, maar ook voor bijvoorbeeld de uitvoeringskosten en -opbrengsten, de implementatie en verandering die nodig is om uitvoering mogelijk te maken, en bijvoorbeeld ook de menselijke maat. Ten tweede zouden er feedbackmechanismen moeten worden ingebouwd waarbij kennis uit de uitvoering over de effecten van het beleid en de uitvoering worden teruggekoppeld naar het beleidsdepartement, zodat eventuele bijstelling of wijziging kan worden doorgevoerd.

**Maatregel 4:** In de politiek en (daardoor) bij de beleidsdepartementen ligt de nadruk meer op beleid, en nieuw beleid, dan op de uitvoering – tenzij er iets misgaat. Daarom is het belangrijk dat er meer wordt gecommuniceerd met de uitvoering (in plaats van over de uitvoering). Hiervoor zijn verschillende instrumenten denkbaar. Zo kunnen uitvoeringstoetsen verplicht worden gesteld en altijd openbaar gemaakt, als apart document dus niet als onderdeel van het wetsdossier. Op die manier kan de zogenaamde vergroening van uitvoeringstoetsen worden tegengegaan. De beleidmakers kunnen hun eigen reactie geven op de uitvoeringstoets. Ook kunnen uitvoeringsorganisaties worden gevraagd om een toelichting als voorstellen voor nieuw beleid bijvoorbeeld in de Tweede Kamer worden besproken; dit



staat bekend als de technische briefing, maar het gaat ook op voor de beantwoording van Kamervragen over de uitvoering van beleid en/of uitvoeringsorganisaties. Tot slot is er meer te halen uit de evaluaties die regelmatig worden gehouden van en over uitvoeringsorganisaties en hun taakuitvoering; die krijgen nu te weinig aandacht. Een bespreking ervan bijvoorbeeld in de vaste Kamercommissies, in bijzijn en/of met de betrokken organisaties vergroot niet alleen de kennis maar ook de zichtbaarheid/bekendheid van politici en ambtenaren met de uitvoering. Door dit soort instrumenten wordt de stem van uitvoeringsorganisaties vaker en beter gehoord dan nu het geval is. Het vereist evenwel dat uitvoeringsorganisaties ook de ruimte krijgen om hun stem te laten horen, gebaseerd op feiten en informatie – de politieke verantwoordelijkheid blijft uiteraard bij de minister.



# Zeger van der Wal

*Bijzonder hoogleraar Bestuurskunde, Universiteit Leiden*

## Maak werk van het werkgeverschap Rijk

Excellentie, geachte mevrouw Bruins Slot,

Laat me u allereerst van harte feliciteren met uw aanstelling. Vele dossiers zullen direct om uw aandacht vragen en tijd is er immer te weinig. Toch zou ik met deze brief graag uw aandacht vragen voor een belangrijke kwestie: *het steviger en actiever vormgeven van de rol van werkgever Rijk*.

Voor de ambtelijke top is die rol middels de Algemene Bestuursdienst (ABD) inmiddels aardig volwassen vormgegeven (al valt op het gebied van prestatiemeting en -beoordeling nog wel wat te verbeteren). Maar een meer centrale en integrale aanpak en aansturing van de carrièreplanning, rekrutering en ontwikkelbehoefte van de tienduizenden ambtenaren in beleid en uitvoering is nodig om niet alleen mooie woorden te wijden aan het gewenste ambtelijk vakmanschap, maar dat vakmanschap ook pro-actief en gezaghebbend te definiëren, ontwikkelen, meten en beoordelen.

Het Nederlands openbaar bestuur heeft nooit een (succesvol) centralistisch vormgegeven HR beleid gekend voor alle rijksambtenaren, zoals we dat kennen uit bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk en veel commonwealth leden, zoals Singapore, Hong Kong, Australië, Nieuw Zeeland, India en Pakistan, of (op een net weer wat andere manier) uit Frankrijk en Japan, om maar eens wat hele uiteenlopende voorbeelden te noemen. Laten we eens kort over de landsgrenzen heen kijken voor wat interessante inzichten op dit gebied, met als doel wat puntige aanbevelingen te formuleren voor hoe u samen met uw kundige ambtenarenkorps de rol van werkgever Rijk – en die van aanjager van het gewenste vakmanschapsprofiel – in de komende jaren wat meer smoel kunt geven. Daarbij ben ik me natuurlijk bewust van de eigenheid en karakteristieken van ons openbaar bestuur en bestuurscultuur (die trouwens toch vernieuwd schijnt te moeten worden). Maar laten we het “context matters” argument vooral niet misbruiken om best practices uit hele andere contexten al te gemakkelijk terzijde te schuiven.

Hoe worden ambtenaren in bovengenoemde landen geselecteerd en gerekruteerd? Werkt men net als in Nederland met *trainees* en *high potential* pools? En staan vacatures open voor iedereen of is er sprake van een gesloten circuit en carrousel? Als bestuurskundigen maken we vaak onderscheid een meer West Europees *position-based* systeem met openbare vacatures en frequente functieroulatie, of een *career-based* systeem zoals we dat kennen uit Zuid-Europa en Zuid-Azië, met zeer strenge toelatingsexamens maar daarna ook een baan voor het leven. Om voor de hand liggende redenen mogen we ons in Nederland denk ik gelukkig prijzen met de West-Europese, meer open variant met toenemende *lateral entry* vanuit het bedrijfsleven in hogere managementposities (al is daar soms ook wel snel sprake van een exit omdat men gillend gek wordt van de soms grillige, irrationele politieke dimensie).

De kan van een *career-based* system moeten we dus wellicht niet op. Maar welke elementen zijn wel het bekijken waard? Ik richt me daarbij in de rest van deze brief in het bijzonder op Singapore. Niet alleen omdat ik daar zelf jaren heb mogen wonen en werken, maar omdat de kleine stadsstaat volgens vriend en vijand excelleert in zo'n beetje alles wat met governance, innovatie, integriteit en dienstverlening te maken heeft. Waarbij de kwaliteit van de ambtenarij vaak wordt genoemd als een, misschien wel de cruciale factor. Daarnaast zijn er ondanks duidelijke culturele en politieke contrasten ook een hoop gelijkenissen tussen Nederland en Singapore die een vergelijking zinvol maken: het zijn beide kleine, dichtbevolkte top-10 landen met een sterk door handel, export en human resources gedreven economie, waarbij een meritocratisch en integer bestuur dat groot vertrouwen van burgers geniet als groot goed wordt beschouwd.





Ik concentreer me op twee facetten van werkgeverschap die u hopelijk wat nieuwe en inspirerende “out if the box” inzichten opleveren: 1) de rigoreuze en getrapte *beoordelingssystematiek* voor ambtelijk presteren; en 2) het centralistische, sturende maar ook genereuze *trainings- en ontwikkelingsbeleid*. Ik formuleer de inzichten direct in de vorm van lessen, want aan lange stukken heeft u vast nu al een broertje dood.

### 1. Beoordeling: gedifferentieerd en individueel, maar wel “up or out”

Een kernverschil met Nederland is hier de dominante en centralistische rol voor de *Public Service Division (PSD)*, een eigentijdse versie van de *Public Service Commission* (het machtiger equivalent van een ‘Werkgever Rijk’) die we in de meeste voormalige Britse koloniën nog steeds zien. De PSD is een dienst vol *high flyers* die rechtstreeks ressorteert onder de premier en de lijnen uitzet voor het personeels- en ontwikkelbeleid, maar ook ieder jaar rechtstreeks betrokken is bij duizenden individuele beoordelingen. De dienst heeft een eigen SG en dat nog bovenop een speciale SG die zich *Head of Civil Service* mag noemen. Het contrast met de terughoudende wijze waarop deze rol door BZK vormgegeven (en gegund) wordt, kon bijna niet groter zijn.

Deze PSD leest jaarlijks de beoordelingsverslagen van alle beleidsambtenaren en speelt zelf een actieve rol in de beoordelingsgesprekken voor de rangen directeur en hoger. Door een extra ‘schil’ toe te voegen aan de beoordeling door de leidinggevende en de personeelsafdeling van individuele ministeries en agentschappen, wordt een zo objectief mogelijke *performance appraisal* nagestreefd. In een systeem met stevige bonussen, salarisverhogingen en promotietrajecten hangt immers ook veel van die beoordeling af.

De A, B, C-structuur geeft ambtenaren die twee jaren op rij een C scoren nog een jaar de kans hun prestaties te verbeteren, anders is het einde verhaal. *Up or out* in de publieke sector. Met alle *naming, shaming* en *gaming* die daar ook bij hoort (leidinggevend is er veel aan gelegen in jaar drie toch een B te produceren voor grensgevallen, al was het maar om papierwerk te vermijden en de eigen ‘evaluatie reputatie’ niet in gevaar te brengen). Maar toch: dertig jaar discussiëren over normalisering van de rechtspositie was in Singapore niet nodig om de positie en de prestatiebeoordeling van ambtenaren gelijk te stellen aan die in het bedrijfsleven.

Een internationaal veelbesproken element is het zogeheten *Current Estimated Potential (CEP)*, een instrument dat net als het door de Singaporese overheid veelvuldig toegepaste *scenario planning* vrijwel geheel is gekopieerd van oliebedrijf Shell. Op basis van twaalf criteria wordt ieder jaar zo niet alleen de daadwerkelijke prestatie van de ambtenaar beoordeeld – zijn de targets behaald? – maar tevens haar leidinggevende potentieel over vijf jaar geschat – kan iemand dan al bijna SG zijn of zit er (überhaupt) niet meer in dan senior beleidsdirecteur? Zowel de daadwerkelijke prestaties als het *CEP* bepalen jaarlijks de vaste en variabele beloning en snelheid van bevordering.

### 2. Training: Ambtelijk vakmanschap vergt voortdurend onderhoud

De Singaporese overheid neemt ‘level lang ontwikkelen’ serieus en investeert daar ook fors in. Iedere ambtenaar wordt geacht jaarlijks 100 uur training te volgen; deels vrij zelf in te vullen maar vaak als onderdeel van een individueel groeitraject. Een volle dag training per maand in de tijd van de baas. De bulk wordt gevolgd bij het *Civil Service College*, een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) dat het best te omschrijven is als het grotere broertje van ons voormalige Rijksopleidingsinstituut. De decaan van *CSC* is tevens plaatsvervangend SG van *PSD*. Modules variëren van effectiever schrijven en communiceren, sociale mediacampagnes en ICT-vaardigheden tot ethisch leiderschap. *Reskilling* en *upgrading* zijn daarbij toverwoorden. Er nemen ieder jaar meer dan 40.000 ambtenaren deel aan de diverse modules.

Een centraal opleidingsinstituut voor ambtenaren bestaat in Nederland niet meer. Er zijn vele spelers en daar is niets mis mee. Het ad hoc karakter van veel ontwikkelingsprogramma’s en scholingsbudgetten is wel



potentieel problematisch. Zit het economisch mee, dan mogen medewerkers op een mooie cursus van vier dagdelen; zit het tegen, dan zit dat er een paar jaar niet in. Het Singaporese model laat zien dat structureel investeren in de toekomstbestendige *skills* van ambtenaren op twee manieren loont. Het huidige personeelsbestand blijft bij de tijd en (toekomstige) medewerkers zien dat er in hun professionele groei geïnvesteerd wordt; volgens onderzoek de belangrijkste drijfveer voor jongere generaties om voor een werkgever te kiezen en daar te blijven werken.

Hopelijk inspireren deze twee lessen uit een context waar u vast niet dagelijks mee in aanraking u om de komende jaren nog meer werk te maken van het werkgeverschap Rijk, en daarmee de gezaghebbende speler te worden in het aanjagen van excellent ambtelijk vakmanschap. Succes!



## Arjan Widlak

*Directeur en onderzoeker Stichting Kafkabrigade*

*Let op: onderstaande tekst is geschreven op verzoek vanuit het ministerie van BZK als ware een minister van de Rijksdienst de schrijver*

De nieuwe minister laat weten dat hij het volgende graag terugziet:

Oordeelsvorming en reflectie kan niet zonder kennis die verder gaat dan management- en organisatievraagstukken. Het opleidingsprogramma van zowel de ABD als jonge ambtenaren krijgt daarom een meer diverse invulling. Kennis en overzicht van de feitelijke organisatie van de overheid, niet slechts in termen van organisaties en beleidsterreinen, maar ook in termen van informatie-architectuur, systemen en onderlinge doorwerking en doorleefde kennis van de breed gedeelde ethische kaders waarop het handelen van de overheid gebaseerd moet zijn, zoals de beginselen van behoorlijk bestuur vormen een noodzakelijk fundament voor publiek leiderschap. Publiek leiderschap kan niet gebaseerd zijn op persoonlijke waarden.

De kennis in uitvoeringsorganisaties en van de uitvoering moet beter beschikbaar komen voor het beleid. Dit betekent niet slechts luisteren naar de organisatiebelangen, maar aandacht voor de infrastructuur van de overheid, zowel termen van regelgeving als technologie. Er moet gewerkt worden aan overzicht van de uitvoering over het geheel der wetten en organisaties. De ontwikkeling van software en gegevensstromen moet meer los komen te staan van individuele uitvoeringsorganisaties en van individuele leveranciers. Dit is een voorwaarde om bestuurlijke en daarmee democratische wendbaarheid te organiseren. Uitvoeringssystemen en gegevens zijn overheidssystemen en overheidsgegevens onder publieke controle, niet onder controle van individuele organisaties en zeker niet van individuele leveranciers. Publieke waarden komen nu teveel onder druk te staan in het vrije spel der krachten dat de huidige samenwerking op basis van gedeelde organisatiebelangen impliceert. Control wordt daarom niet meer gedefinieerd op organisatieniveau, maar op systeemniveau. Dit vraagt om een meer gezaghebbende coördinatie, gericht op het scheppen van de voorwaarden voor een goede motivatie van besluiten, correctie en herstel over organisatiegrenzen en andere systemische voorwaarden om de beginselen van behoorlijk bestuur *by default* hoog te houden.

Dit alles in de wetenschap dat vertrouwen in de overheid de voorwaarde is voor het gezag van de overheid, maar ook het betaalmiddel is voor het vermogen van de overheid om in te grijpen in de samenleving.

Met vriendelijke groet,

Arjan Widlak.



# Kutsal Yesilkagit

*Hoogleraar Bestuurskunde, Universiteit Leiden*

## Recht doen aan politieke compromis en de organisatie van de beleidsvorming: de noodzaak voor een nieuwe Handreiking Organisatie van Beleidsprioriteiten

De organisatie van de rijksdienst is de uitkomst van politieke besluitvorming. Een belangrijk moment hier is het einde van de kabinetsformatie. In deze fase stellen de coalitiepartijen het aantal portefeuilles en hun inhoud vast en verdelen deze naar rato van de onderlinge machtsverhoudingen onder elkaar. De inrichting van de rijksdienst berust daarmee op partijpolitieke en ideologische compromissen die tussen de coalitiepartijen wordt gesloten. Politieke compromissen leiden zelden tot efficiënte en responsieve vormen van overheidsbestuur: de organisatiekundige rationaliteit verliest het altijd van de politieke rationaliteit.

Aan deze wetmatigheid ontsnapt ook de rijksdienst onder Rutte IV niet. Sterker nog, de organisatie van de rijksdienst behoort onder dit kabinet tot de meest ingewikkelde ooit: een compromis van vier partijen, dat twintig ministers 'van' en 'voor', negen staatssecretarissen en een evenzoveel aantal portefeuilles. De portefeuilles variëren sterk in aard en omvang. Naast de traditionele brede portefeuilles van Economische Zaken, Defensie en Financiën, krijgen we ook de nieuwe, meer afgebakende portefeuilles van Natuur en Stikstof, Langdurige Zorg en Sport en Klimaat en Energie. Wanneer ook de portefeuilles op staatssecretarisseniveau in ogenschouw worden genomen, dan zien we dat de nieuwe regering is uitgekomen op een bonte waaier aan bredere en nauwere thema's die ogenschijnlijk op willekeurige gronden aan de verschillende typen bewindspersonen zijn toegewezen.

Het moge duidelijk zijn: bij de vaststelling van de beleidsprioriteiten en de verdeling van die beleidsprioriteiten over de coalitiepartijen regeert de politieke logica. Coalitiepartijen laten de publieke zichtbaarheid en het (tonen van) eigenaarschap van specifieke beleidsprioriteiten zwaarder meewegen bij de inrichting van het overheidsapparaat dan de kwaliteit van het proces waarmee beleidsvoorstellen, die inhoud moeten verlenen aan die prioriteiten, tot stand moeten worden gebracht. De waaier aan breder en nauwer gedefinieerde beleidsprioriteiten en het verschil in bestuurlijk gewicht dat aan die prioriteiten is toegekend, zal de coördinatie van het overheidsbeleid bemoeilijken. Het zal ten koste gaan van de verbetering van de uitvoerbaarheid van wetgeving, een van de hoofdprioriteiten van het aanstaande kabinet.

Dit komt in de eerste plaats door de problematische afbakening van de beleidsprioriteiten. De stikstofproblematiek en de energietransitie zijn bij uitstek laterale thema's, die de beleidsvorming op andere terreinen zullen doorkruisen of die op zijn minst met die thema's zullen moeten worden afgestemd. Dat deze thema's nu aparte organisatievormen zijn geworden en van buitenaf andere portefeuilles moeten overtuigen, is vragen om moeilijkheden. Het partijpolitieke belang om zich met hele specifieke beleidsprioriteiten te willen vereenzelvigen, om zo met een zo geprononceerd mogelijk profiel naar buiten te treden, heeft geleid tot een teveel aan organisatievormen en daarmee tot grote uitdagingen voor de beleidscoördinatie op ambtelijk niveau.

In de tweede plaats wordt de politieke besluitvorming op het niveau van de ministerraad bemoeilijkt. Maar liefst twintig ministers telt de ministerraad. En daarbuiten negen staatssecretarissen wier portefeuilles ook veelvuldig op tafel zullen liggen. Het kan niet anders dan dat er voorportalen en andere vormen informele vormen van politieke afstemming nodig zijn om beleidsdossiers zo goed mogelijk te managen. Hiermee neemt echter de kwaliteit van de wetgeving, in het bijzonder de uitvoerbaarheid, af. Naarmate het aantal bewindspersonen toeneemt, hoe sterker het beleidsvormingsproces zal politiseren en hoe meer het belang van de uitvoerbaarheid van wetgeving naar de achtergrond verschuift.



De kans dat de inrichting van de rijksdienst ten gunste van de kwaliteit van de beleidsvorming in deze kabinetsperiode wordt herzien is echter gering. De kaarten zijn nu eenmaal geschud. Wel kan er tijdens de huidige kabinetsperiode worden gewerkt aan de vereenvoudiging van de toekomstige inrichting van de rijksdienst. De politieke rationaliteit zal niet kunnen worden onderdrukt – de rijksdienst is per slot van rekening een politieke organisatie. Wel kan gezocht worden naar organisatievormen die een (politiek) acceptabele balans tussen politieke en organisatiekundige rationaliteit bewerkstelligen. De vraag is dus: Zijn er organisatievormen denkbaar die enerzijds recht doen aan de politieke prioritering van beleidsvraagstukken en de kwaliteit van het beleidvormingsproces?

Hiervoor zou de 'Handreiking Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk en Organisatie van tijdelijke beleidsprioriteiten' en de onderliggende uitgangspunten van programmamanagement moeten worden herzien. Het uitgangspunt van "vloeibaar bestuur", dat ten grondslag ligt aan de Handreiking, is een knieval voor de politieke rationaliteit. De Handreiking wringt zich in de meest ingewikkelde bochten, tot uiting komend in de vele verschillende, vaak onnavolgbare organisatie modellen, om zo de partijpolitieke beleidsprioritering maar tegemoet te komen. In plaats van de horizontale nevenschikking van beleidsprioriteiten ter discussie te stellen, schrijft de Handreiking moeilijk voor te stellen situaties en lastig te interpreteren modellen voor.<sup>3</sup> De Handreiking faciliteert hiermee eenzijdig de politieke compromisvorming en veronachtzaamt het streven naar een kwalitatief hoogwaardige inrichting van het beleidvormingsproces.

Kies voor een andere relatie tussen organisatievormen en beleidsprioriteiten. Enkele richtingen waarin gedacht kan worden zijn de volgende:

- [Verminder het aantal portefeuillehouders en breng het aantal leden van de ministerraad terug](#)

De wens van politieke partijen om zichtbaar eigenaar te willen zijn van afzonderlijke portefeuilles leidt tot een groter aantal bewindspersonen. Het realiseren van een kernkabinet, waar we het hier over hebben, is makkelijker gezegd dan gedaan, aangezien het deze afweging bij de politieke partijen zelf ligt. Onderzoek naar de wenselijkheid van kernkabinetten en debatten hierover kunnen evenwel de weg vereffen naar de verlichting van de politieke top.

- [Maak bredere portefeuilles en geef verschillende gewichten aan verschillende beleidsprioriteiten](#)

---

De partijpolitieke rationaliteit, die verlangt dat partijen hun binnengehaalde portefeuilles naar hun kiezers etaleren, leidt ertoe dat urgente en minder urgente beleidsprioriteiten aan elkaar worden gelijkgesteld en worden nevenschikt. Er wordt weliswaar enige nuancering aangebracht door de beleidsprioriteiten bij verschillende typen bewindspersoon onder te brengen, in de politieke realiteit van de dag raken de nuances tussen portefeuilles van ministers 'van', ministers 'voor' en staatssecretarissen uit het zicht. Sterker nog, de echt urgente beleidsprioriteiten, zoals stikstofproblematiek en de energietransitie, worden ondergebracht bij ministers 'voor' of staatssecretarissen terwijl de 'business-as-usual' beleidsprioriteiten als onderwijs en infrastructuur bij bewindspersonen van het hoogste gewicht terecht komen. Doorbreek dit patroon en beleg

---

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld: "programmabewindspersonen met programmageld en enige ambtelijke ondersteuning" (model d), "programmadirectie onder een vak-staatssecretaris gericht op langetermijndoelen en ambtelijke en maatschappelijke agendering ('buitenboordmotor')" (model i).



de meest urgente prioriteiten, c.q. maatschappelijke problemen die op korte termijn dienen te worden opgelost, bij de bewindspersoon, bij voorkeur een minister 'van'. Het is politiek logischer om een minister van Natuur en Stikstof en een minister voor Justitie en Veiligheid te hebben.

- Vertaal de verschillen in politieke gewicht die een inkomend kabinet geeft aan beleidsprioriteiten naar de afstand tussen bewindspersoon en de organisatie waar de beleidsprioriteit wordt belegd

Vermindering van het aantal bewindspersonen en de differentiatie in het gewicht van beleidsprioriteiten kunnen vertaald worden in de organisatie van de rijksdienst. Met de ministeriële verantwoordelijkheid als grondwettelijk referentiekader kunnen de beleidsprioriteiten die politiek het meest urgent zijn en waarvoor binnen of gedurende een kabinetsperiode oplossingen voor moeten worden gevormd ondergebracht worden in brede ministeries die rechtstreeks onder de ministeriële verantwoordelijkheid worden geplaatst. Beleidsprioriteiten die minder urgent zijn, dat wil zeggen die niet noodzakelijk binnen een kabinetsperiode hoeven te worden opgelost of die over meerdere kabinetsperiodes hun urgentie behouden (bijvoorbeeld, kwaliteit van onderwijs), kunnen belegd worden bij organisatievormen die op grotere afstand van de minister staan. Beleidsprioriteiten waarvoor een breed draagvlak bestaat en die raken aan de kern van de rechtsstaat, zoals bijvoorbeeld bescherming van persoonsgegevens, kunnen zelfs in onafhankelijke overheidsorganisaties op afstand worden geplaatst.

Concluderend, de organisatie van de rijksdienst krijgt de vorm die politiek haalbaar is. Dit leidt zelden tot een inrichting van de overheid die de kwaliteit van wetgeving ten goede komt. Politisering tussen de partijen en bureaupolitieke strijd tussen departementen zitten ingebakken in het systeem. Het wegpoetsen van de politieke rationaliteit bij de organisatie van de rijksdienst kan dan ook niet het doel van deze exercitie zijn. Wat gepoogd dient te worden is te zoeken naar andere vormen van organisatie die eveneens – of: beter – recht doen aan de politieke logica. De sleutel ligt in de vertaling van de wisselende hiërarchie van beleidsprioriteiten en de organisatie van het overheidsapparaat. Het is tijd voor een nieuwe Handreiking Organisatie van Beleidsprioriteiten.

