

# Een betere Rijksdienst: Overheidsmanagers over nut en noodzaak van verbetervoorstellen

Erik-Jan van Dorp\*

Hoe kan de Rijksdienst duurzaam verbeterd worden? In dit stuk bespreek ik oorzaken van problemen in de werking van de Rijksdienst, alsmede zeven verbetervoorstellen die vervolgens via een survey onder overheidsmanagers zijn beoordeeld. De kern van de problemen rondom de uitvoering van beleid zien overheidsmanagers vooral in de politiek. De resultaten tonen steun voor twee verbetervoorstellen: (1) het herstellen van volwassen parlementair-ambtelijke relaties en (2) het verbeteren van kennis over de uitvoering van beleid. Vooral voor het flexibiliseren van de Wet normering topinkomens (WNT) is juist weinig steun.

## INLEIDING<sup>1</sup>

De Amerikaanse schrijver Michael Lewis, bekend van bestsellers zoals ‘Moneyball’ en ‘The Big Short’ schreef in 2018 een minder bekend boek. In ‘The Fifth Risk’ duikt hij in de wereld van Amerikaanse uitvoeringsorganisaties in de eerste dagen van Donald Trumps ambtstermijn als president van Amerika. Wat hij beschrijft doet denken aan de huidige situatie in Den Haag (we schrijven januari 2024). Het boek speelt zich namelijk af in het interregnum tussen Trumps verkiezing in november 2016 en de aanvang van zijn regeerperiode in januari 2017. De ambtenaren zijn inmiddels doordrongen van het feit dat er een nieuwe politieke wind waait – dit kunnen wel eens turbulente jaren worden. Ze weten: er zullen bestuurders en politiek benoemde ambtenaren van een nieuwe snit komen. Maar, ze zijn er nog niet. De Trump Administration laat langer op zich wachten dan gebruikelijk. De ambtenaren staan dus op de uitkijk en leggen de laatste hand aan de lijvige inwerkdoSSIers. Michael Lewis spreekt met deze ambtenaren terwijl de nieuwe regering nog aanstaande is. Hij vraagt hen hoe ze met hun nieuwe bazen gaan praten over de problemen die de Amerikaanse overheid bedreigen. Anders gezegd: wat zijn de vijf grootste risico’s voor de

---

\* Erik-Jan van Dorp werkt als universitair docent bestuurskunde aan het Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap van de Universiteit Utrecht. Dit artikel is mede mogelijk gemaakt door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ICTU via het programma ‘Zo kan het dus ook’.

Amerikaanse staat anno 2016? Wat moeten de absolute topprioriteiten zijn volgens de ambtenaren? De eerste drie laten zich raden: voorkomen dat er kernbommen worden gestolen door kwade machten; daarna Noord-Korea; vervolgens Iran. Op vier stond het Amerikaanse elektriciteitsnetwerk. Het is kritieke infrastructuur, en zoals het boek pijnlijk duidelijk maakt, bijzonder kwetsbaar. Mocht het uitvallen, en dat gebeurt nogal eens, dan zijn de gevolgen direct zeer schadelijk, zowel economisch als voor de gezondheid, veiligheid, bereikbaarheid en communicatie. Het vijfde risico dat de Amerikaanse overheid bedreigt? Uitvoering van beleid. ‘Project Management’ zoals de Amerikanen het noemen.

Het boek vervolgt met een reeks anekdotes die nog maar eens duidelijk maken dat beleid tot leven komt in haar uitvoering – *for better or worse*. Slecht beleid kan gerepareerd worden door de manier waarop je het uitvoert en goed beleid kan toch slecht uitpakken als de uitvoering niet deugt. Lewis maakt duidelijk dat de manier waarop de overheid beleid uitvoert van levensbelang is voor allerlei cruciale onderdelen van de samenleving. Dat is in Nederland niet anders.

Maar, wie de kranten leest, krijgt het idee dat de Rijksoverheid er niet goed voor staat. De discussies raken de Rijksdienst en haar ambtenaren. De toeslagenaffaire, het stikstofdebat en het gas in Groningen zijn voorbeelden van misstanden die het functioneren van de Rijksoverheid ter discussie stellen.<sup>2</sup> Maatschappelijke waakhonden zoals toezichhouders en media hebben afgelopen jaren ook alarm geslagen over de kwaliteit van beleid en publieke dienstverlening en de inhoudelijke deskundigheid van ambtelijke managers. Macht en tegenmacht zouden niet in balans zijn.<sup>3</sup> De overheid moet meer grip geven aan burgers.<sup>4</sup> De overheid zou lijden aan beleidsobesitas.<sup>5</sup> Er lijkt, zo bezien, iets structureel mis. Is de overheid in staat om haar werk te doen?

De Nederlandse politiek is op vele manieren anders dan de Amerikaanse, maar ook in Nederland lijken de politieke bakens verzet. De verkiezingen van november 2023 toonden, met onder andere de winst van de PVV, uitslagen die een nieuwe politieke periode inluiden. Het functioneren van de overheid was ook hier inzet van de electorale strijd. Met een ‘nieuwe bestuurscultuur’ en het ‘vertrouwen in de overheid’ als thematiek wonnen nieuwe partijen als Nieuw Sociaal Contract (NSC) vele zetels. NSC belooft vergaande voorstellen om de Rijksoverheid te hervormen in haar verkiezingsprogramma.<sup>6</sup> Zo wil zij bijvoorbeeld de Algemene Bestuursdienst afschaffen.

Wanneer er politiek veel in beweging is en de kwaliteit van de overheid onderwerp is van de discussie is het nuttig om te kijken hoe de overheid beter kan functioneren. Om overheidsbeleid goed uit te kunnen voeren heb je een Rijksdienst nodig die dat kan. In dit artikel deel ik de resultaten van onderzoek onder overheidsmanagers. De centrale vraag is: hoe menen overheidsmanagers dat de Rijksdienst verbeterd kan worden? Ik benadruk de ervaringen van ambtelijke managers: wat is

er volgens hen nodig om de Rijksdienst beter te laten werken? Hieronder introduceer ik zeven voorstellen om de Rijksdienst te verbeteren die wetenschappers en experts al ruim voor de verkiezingen van november 2023 hebben gedaan. Ik heb die voorstellen in een vragenlijst voorgelegd aan leidinggevendenden binnen de Rijksdienst, om te onderzoeken of en in welke mate zij deze voorstellen ondersteunen. De resultaten tonen dat men iets ziet in het versterken van de parlementair-ambtelijke relaties en de kennis over de uitvoering van beleid. Voor het flexibiliseren van arbeidsvoorwaarden in de Wet normering topinkomens was weinig steun.

## **VOORSTELLEN VOOR EEN STRUCTUREEL BETERE RIJKSDIENST**

De afgelopen jaren zijn er meerdere voorstellen gedaan die zouden moeten leiden tot een *structureel* betere rijksdienst. Dat wil zeggen: voorstellen die iets in de organisatiestructuur en/of institutionele omgeving om haar ‘operational capacity’ te versterken. Hieronder presenteer ik zeven voorstellen van wetenschappers en experts. Ze gaan in op het eigenaarschap van de Rijksdienst (voorstel 1 & 3); het tegengaan van verkokering (voorstel 2, 4 & 7); en de aantrekkelijkheid van de Rijksdienst als werkgever (5 & 6).

### **Voorstel 1: Versterken van het collectieve eigenaarschap van de Rijksdienst<sup>7</sup>**

Maak het Overleg van de Secretarissen-Generaal (SGO) meer verantwoordelijk voor het functioneren van het collectief van de Rijksdienst. Met als mogelijk startpunt dat de voorzitter van het SGO met een door hem/haar opgesteld jaarverslag Rijksdienst publiek gaat rapporteren over de kwaliteit van het beleidsvormingsproces.

De Rijksdienst is departementaal georganiseerd. Hoewel het SGO al decennia bestaat heeft zij geen wettelijke basis en hangt het van de leden af of zij een stem vervult in maatschappelijke discussies die de overheid aangaan. In dit voorstel wordt het SGO versterkt door haar een eigenstandige positie te geven, ook tegenover het parlement en media. Het is denkbaar dat de voorzitter van het SGO ook optreedt als de secretaris van de Ministerraad, naar model van de gemeentesecretaris.

### **Voorstel 2: Vergroten van het strategisch vermogen van de Rijksdienst<sup>8</sup>**

Maak in het verlengde van voorstel 1 een meer substantieel deel van de capaciteit van departementale strategie-eenheden vrij voor inzet bij Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO's). Ieder departement levert hiervoor betekenisvolle onderzoeksvragen aan.

Het strategisch vermogen – de focus op de lange termijn en zo ook van toegevoegde waarde te kunnen voor onvoorziene toekomst – is van groot belang. In dit voorstel wordt een substantieel deel van de denkkraft interdepartementaal georganiseerd door gezamenlijk beleidsonderzoek (IBO's) te doen.

**Voorstel 3: Vergroot de kennis over de uitvoering<sup>9</sup>**

Maak een deel van de capaciteit van de eenheden eigenaarsadvisering vrij, door deze onder te brengen in een kleine hoogwaardige rijksbrede eenheid. Naast het verzamelen van kennis over de relatie beleid en uitvoering voorziet deze gespecialiseerde eenheid het SGO en departementale 'eigenaren' van nu vaak ontbrekend advies ten aanzien van langjarige continuïteit van de uitvoeringsorganisaties en meer fundamentele verbetermogelijkheden.

Vrijwel alle departementen herbergen rijksuitvoeringsorganisaties. Hun secretaris-generaal is daar 'eigenaar' van en geven opdrachten aan deze uitvoerders, die ze op hun beurt aanneemt. Dat is grotendeels een intradepartementaal proces. Door daar een interdepartementaal proces van te maken, inclusief concentratie van kennis over de uitvoering, ontstaat er een mogelijkheid om de kloof tussen beleid en uitvoering te verkleinen.

**Voorstel 4: Introduceer een institutionele veto-speler bij niet-uitvoerbaar beleid<sup>10</sup>**

Uitvoeringstoetsen en doenvermogen-toetsen zijn 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. Deze vetospeler maakt intensief gebruik van kennis van o.a. Hoge colleges van Staat en het Adviescollege toetsing regeldruk.

Ook in Nederland consensusland zijn er institutionele actoren die een veto kunnen uitspreken over bijvoorbeeld nieuw beleid. Zo fungeert de Raad van State als een juridische vetospeler: bij een negatief advies op een wetsvoorstel kan de indiener dit voorstel beter aanhouden. Ook kan de Minister van Financiën een financieel veto uitspreken: als er geen budget is, dan ook geen beleid. Hoewel zij in theorie genegeerd kunnen worden, gebeurt dat in de regel niet. Integendeel, hun oordeel weegt zwaar en gaat en er gaat een sterk anticiperende werking vanuit. Er is geen actor die niet-uitvoerbaar beleid kan tegenhouden.

**Voorstel 5: Versterk de (neutrale) vakbekwaamheid van de Rijksdienst met een Inspecteur-Generaal Rijksdienst<sup>11</sup>**

Dit kan door naar Angelsaksische model met een Public Service Commissioner, een toezichthouder in te stellen die toeziet op de deskundigheidsbevordering en het voorkomen van politisering van ambtelijke organisaties.

Een belangrijke voorwaarde voor een betere Rijksdienst is de vakbekwaamheid van haar medewerkers en managers. Daar is veel om te doen, onder andere door discussies over ‘roulerende procesmanagers’ binnen de Algemene Bestuursdienst.<sup>12</sup> Een manier om die vakbekwaamheid te bevorderen is daar toezicht op te houden en eventueel te handhaven mocht de bekwaamheid ondermaats zijn. In veel landen bestaat zo’n functionaris. In Angelsaksische landen zoals bijvoorbeeld Canada heet die een ‘public service commissioner’ die zowel de kwaliteit van medewerkers interdepartementaal beoordeelt, maar ook een rol speelt in benoemingen en bevorderingen. Het is een belangrijk instrument tegen patronage en politieke benoemingen. In Nederland vervult het directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst die rol deels voor de schalen 15-19, maar dit voorstel breidt dat aanzienlijk uit.

#### **Voorstel 6: Betere arbeidsvoorwaarden voor flexibilisering van het WNT-regime<sup>13</sup>**

Om de pool voor kwalitatief hoogwaardig politiek én ambtelijk topbestuur voor de rijksdienst te vergroten zou binnen het bestaande WNT-regime meer ruimte moeten worden gecreëerd om in specifieke situaties betere beloning mogelijk te maken. Om dezelfde reden zou de wachtduur voor bewindspersonen meer in overeenstemming moeten worden gebracht met het huidige afbreukrisico.

We weten al enige tijd dat het aantal sollicitanten voor veel politieke- en ambtelijke topfuncties beperkt is.<sup>14</sup> Het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden is een manier om deze functies meer aantrekkelijk te maken en zo ook betere kandidaten aan te trekken.<sup>15</sup> Het verhogen van het salaris van topambtelijke functies gelimiteerd door de Wet Normering Topinkomens – de zogeheten ‘Balkenende’-norm – die regelt dat publieke functionarissen worden beloond ten opzichte van een ministersalaris. In veel buitenlandse landen verdienen de equivalenten van secretarissen-generaal aanzienlijk meer dan in Nederland. Zo verdienen Australische ‘departmental secretaries’ tussen de AU\$700K-1M per jaar.<sup>16</sup> Het Nederlandse honoreringsmodel is eerder geduid als ‘onzalig Calvinisme’.<sup>17</sup> Het flexibiliseren van het WNT-regime zou dus inhouden om de regels rondom salariering en eventuele wachtgeld te versoepelen zodat er meer maatwerk mogelijk is om goede en passende kandidaten voor politiek-bestuurlijke topfuncties te werven.

## Voorstel 7: **Investeer in betere parlementair-ambtelijke relaties**<sup>18</sup>

De beperkte toerusting van het parlement vraagt niet alleen om extra middelen. De departementale informatieverstrekking aan parlement zou ook gericht (en planmatig) kunnen worden verbeterd. Vertrekpunt daarbij is het proactief creëren van een deugdelijke informatiepositie van het parlement ten aanzien van de verschillende -maatschappelijke-opgaven en overheidsbasisvoorzieningen. Dit vereist voorafgaand een gezamenlijke inspanning van departementen. Het herstel van directe contactlijnen tussen volksvertegenwoordigers en ambtenaren maakt onderdeel uit van dit voorstel.

Dit voorstel beoogt de relaties en de kennisuitwisseling tussen de Staten-Generaal en de Rijksdienst te bevorderen. Door de ondersteuning van de Tweede Kamer te verbeteren wordt het plausibeler dat Kamerleden wetgeving adequaat kunnen voorbereiden, ontwikkelen en behandelen. De Rijksdienst kan daar een rol in spelen door kennisuitwisseling en nauwer contact tussen volksvertegenwoordigers en publieke dienstverleners.

### **DE KWALITEIT VAN DE OVERHEID**

Claims over een ‘goede’, laat staan ‘betere’, overheid zijn normatief. Ze veronderstellen overtuigingen. Is een goede overheid groot of juist klein? Plaatst een goede overheid de menselijke maat centraal of behandelt zij juist mensen zonder aanzien des persoons? Voor sommige wetenschappers zit de kwaliteit van de Rijksdienst bijvoorbeeld in de afwezigheid van corruptie en volstrekt apolitieke benoemingen.<sup>19</sup> Anderen zien de kwaliteit vooral in de ‘institutionalisering’ van een overheidsorganisatie: de mate waarin een organisatie een ‘instituut’ is geworden in termen van reputatie, meerjarige duurzaamheid en bewezen effectiviteit.<sup>20</sup> Weer anderen zoeken de kwaliteit niet in organisatiepatronen maar juist in gedrag en leiderschap.<sup>21</sup>

Zonder bovenstaande voorstellen vergaand te deconstrueren, zie ik er een aantal elementen van ‘kwaliteit’ in. Deze elementen zijn pragmatisch en draaien vooral om het verder verbeteren en/of doen toenemen van de slagkracht van de overheid zoals die nu is (bijvoorbeeld voorstel 2). De aantrekkelijkheid van de Rijksdienst als werkgever is een indicator van kwaliteit (bijvoorbeeld voorstel 6). Een ander element is de overtuiging dat een integrale Rijksdienst beter is dan een verkokerde (bijvoorbeeld voorstel 1, 3). Al met al staan de voorstellen geen radicaal andere overheid voor, maar staan ze in de traditie van decennialange discussies over de vormgeving van de Rijksdienst. Wel zijn sommige voorstellen anticyclisch ten opzichte van de politiek-maatschappelijke conjunctuur (bijvoorbeeld voorstel 6) of nieuw (bijvoorbeeld voorstel 5).

## ONDERZOEKSAANPAK

Ik beantwoord de onderzoeksvraag met een korte vragenlijst onder leidinggevendenden binnen de Rijksdienst.<sup>†</sup> De vragenlijst bestaat uit drie delen. Het eerste deel bevat een aantal items die inzicht geven in hoe de respondenten aankijken tegen huidige discussies die gaan over de Rijksdienst. Een voorbeelditem is: ‘Ambtenaren in de rijkdienst zijn te veel gefocust op hun bewindspersoon’ (Likertschaal 1-5 zeer mee oneens – zeer mee eens). Alle items, behalve open vragen, boden een vijfpuntschaal met daarnaast de optie ‘weet niet/geen mening’.

In het tweede deel van de vragenlijst vroeg ik respondenten om zeven voorstellen die bedoeld zijn om de Rijksdienst te verbeteren te beoordelen. In het derde deel, ten slotte, vroeg ik om enkele persoonsgegevens zoals identiteit, functie en ervaring. Deze achtergrondgegevens zijn hieronder weergegeven in Tabel 1. Daaruit blijkt dat de man/vrouw verhouding relatief evenredig is. Managers werkzaam in een beleidsfunctie zijn oververtegenwoordigd ten opzichte van andere omgevingen. Het gaat overwegend om managers met ruime ervaring (39,4% heeft meer dan 25 jaar ervaring) binnen de Rijksdienst.

De survey is verstuurd naar 391 leden van de Algemene Bestuursdienst. Zij zijn bijvoorbeeld (hoofd)directeur of hebben een andere managementfunctie. Leden van de Topmanagementgroep zijn niet benaderd. Na één herinnering op 9 juni 2023 hebben binnen twee weken 71 respondenten de vragenlijst ingevuld (respons: 18%). Dit percentage is, hoewel niet hoog, vergelijkbaar met andere surveystudies die topambtenaren als doelgroep hebben.<sup>22</sup>

**Tabel 1.** Achtergrondinformatie respondenten (n=71)

Vraag	Categorieën	%
Identiteit	Man	52,1
	Vrouw	43,7
	Zeg ik liever niet	4,2
Functie	Lijnmanager	83,1
	Programmanager	14,1
	Overig	2,8
Omgeving	Beleid	69,0
	Bedrijfsvoering	15,5
	Uitvoering	4,2
	Toezicht	1,4
	Overig	9,9
Ervaring	0-1 jaar	4,2
	2-5 jaar	9,9
	6-15 jaar	9,9
	16-25 jaar	36,6
	Meer dan 25 jaar	39,4

<sup>†</sup> Arre Zuurmond, Mark Frequin, Roel Bekker, Hans Borstlap, Bernard ter Haar en Johan Strieker gaven constructief commentaar op een eerdere versie van de vragenlijst en opzet.

## RESULTATEN

In Tabel 2 vat ik de reacties op de eerste vijf stellingen van de vragenlijst samen. Een meerderheid van 59% van de respondenten was het eens of zelfs zeer eens met de stelling ‘Op het departement overheerst de waan van de dag’ (gemiddeld 3,90 op een schaal van 1 tot 5). Daarna volgt ‘Ambtenaren in de rijksdienst zijn te veel gefocust op hun bewindspersoon’ met 3,51 als score. Ook ‘De huidige departementale organisatiecultuur staat het aanpakken van maatschappelijke opgaven in de weg’ krijgt van 56% van de respondenten actieve bijval (3,37 op een schaal van 1-5).

**Tabel 2.** Overheidsmanagers over de Rijksdienst

<b>Stelling</b>	<b>N</b>	<b>Gem.</b>	<b>Std. Afw.</b>	<b>Min</b>	<b>Max</b>
De huidige departementale indeling staat het aanpakken van maatschappelijke opgaven in de weg.	71	2,85	1,14	1	5
De huidige departementale organisatiecultuur staat het aanpakken van maatschappelijke opgaven in de weg.	71	3,37	1,17	1	5
De Rijksdienst is de afgelopen vijf jaar beter gaan functioneren.	68	2,87	0,99	1	5
Op het departement overheerst de waan van de dag.	71	3,90	1,15	1	5
Ambtenaren in de rijksdienst zijn te veel gefocust op hun bewindspersoon.	71	3,51	0,97	2	5

De resterende drie items geven vergelijkbare resultaten scores, maar verschillende uitkomsten. Zo antwoorden de respondenten op ‘De Rijksdienst is de afgelopen vijf jaar beter gaan functioneren’ gemiddeld een 2,87 (schaal 1-5) wat naar ‘oneens’ neigt. De respondenten lijken het, gemiddeld genomen, licht eens met de stelling over dat de departementale indeling het aanpakken van maatschappelijke opgaven in de weg staat (2,85).

Wat opvalt bij deze cijfers is dat relatief veel respondenten afwijken van het gemiddelde. Een deel is het aanzienlijk meer eens dan het gemiddelde suggereert, een ander deel juist aanzienlijk meer oneens. Bij de stellingen ‘Ambtenaren in de Rijksdienst zijn te veel gefocust op hun bewindspersoon’ en ‘De Rijksdienst is de afgelopen vijf jaar beter gaan functioneren’ is de spreiding van de antwoorden het kleinst. Zo is bijvoorbeeld geen enkele respondent het zeer oneens met de stelling over de gerichtheid op de bewindspersoon.

De dominantie van de waan van de dag en de focus op de bewindspersoon hebben volgens de respondenten consequenties voor de werking van de Rijksdienst. De 56 respondenten die deze dominantie al zagen gaven vervolgens aan voor welke praktijken dit consequenties had. De resultaten zijn samengevat in Tabel 3.



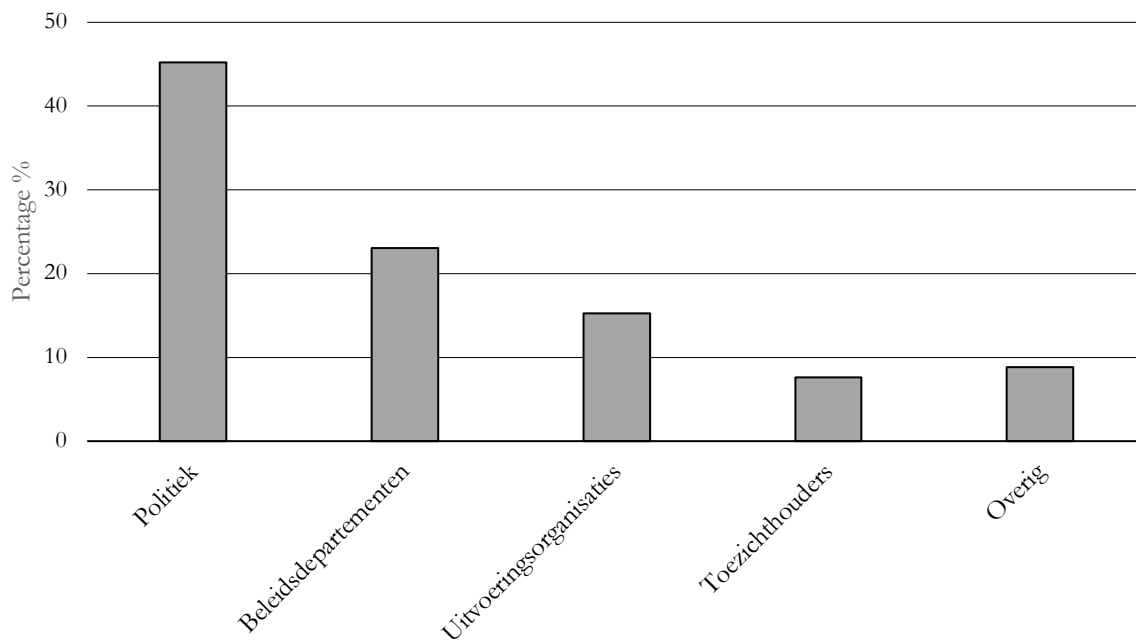
**Tabel 3.** De waan van de dag op het departement heeft consequenties voor:

<b>Praktijken</b>	<b>N</b>	<b>Gem.</b>	<b>Std afw.</b>	<b>Min</b>	<b>Max</b>
Het verbinden van beleid en uitvoering	55	4,05	0,76	2	5
Het verbinden van beleid en kennis	55	3,73	0,99	2	5
Kritische reflectie op bestaand beleid	56	4,30	0,83	2	5
De focus op de lange termijn (het strategische vermogen van de Rijksdienst)	56	4,68	0,61	2	5
Focus op de maatschappelijke opgave	56	3,75	1,07	2	5
Interactie met de maatschappij	56	3,66	1,07	2	5
Interdepartementale samenwerking	56	3,43	1,02	2	5
Ruimte voor de professional	55	3,56	0,96	2	5

De respondenten menen dat de waan van de dag en/of de focus op de bewindspersoon ten koste gaat van alle genoemde praktijken uit Tabel 3. Er is ruime consensus over het verlies aan strategische vermogen van de Rijksdienst, uitgedrukt in de focus op de lange termijn (4,68 op een schaal 1-5). Ook kritische reflectie op bestaand beleid en het verbinden van beleid en uitvoering staan onder druk, menen de respondenten. De prijs van de waan van de dag wordt ook betaald, maar in mindere mate, in de focus op de maatschappelijke opgave, het verbinden kennis en beleid, interactie met de maatschappij, ruimte voor de professional en interdepartementale samenwerking.

Figuur 1 en Tabel 4 tonen dat men het overwegend eens is over de oorzaken van de problemen van de Rijksdienst. De respondenten wijten de problemen vooral aan de politiek (45%). Naast de politiek benoemen de respondenten achtereenvolgens ook de rol van beleidsdepartementen (23%), uitvoeringsorganisaties (15%), toezichthouders (8%) of overig (9%).

**Figuur 1.** De kern van huidige problemen in uitvoering van beleid (n=71)



**Tabel 4.** De rol van actoren in de problemen bij uitvoering van beleid

Actor	N	Gemiddeld %	Std. afw.	Min %	Max %
De politiek	71	45,25	15,81	0	75
Beleidsdepartementen	71	23,07	8,76	0	45
Uitvoeringsorganisaties	71	15,23	9,10	0	40
Toezichhouders	71	7,59	8,02	0	40
Overig	71	8,86	13,78	0	70

De antwoorden op de open vraag in de vragenlijst bieden een inkijkje in hoe de respondenten denken over de politiek. Ik licht er drie antwoorden uit over waarom de kern van huidige problemen volgens de respondenten in de politiek zit:

‘Het zijn politiek-beleidsmatige keuzes van de ca laatste 20 jaar die de wortel van de uitvoeringsproblematiek zijn. Stelselmatige bezuiniging op de departementen voor een zogenaamd kleinere en slagvaardiger overheid, in combinatie met rotsvast vertrouwen in de ondersteuning die automatisering zou bieden voor die verkleining.’

‘Pas op voor systeemoplossingen voor deze bredere opgave tussen politiek en ambtenarij. Dus een IG-Rijksdienst of een nieuwe commissie of directie of programma gaat dit niet oplossen. Ligt dieper bij het maken van keuzes en prioriteren in de kamer en regering.’

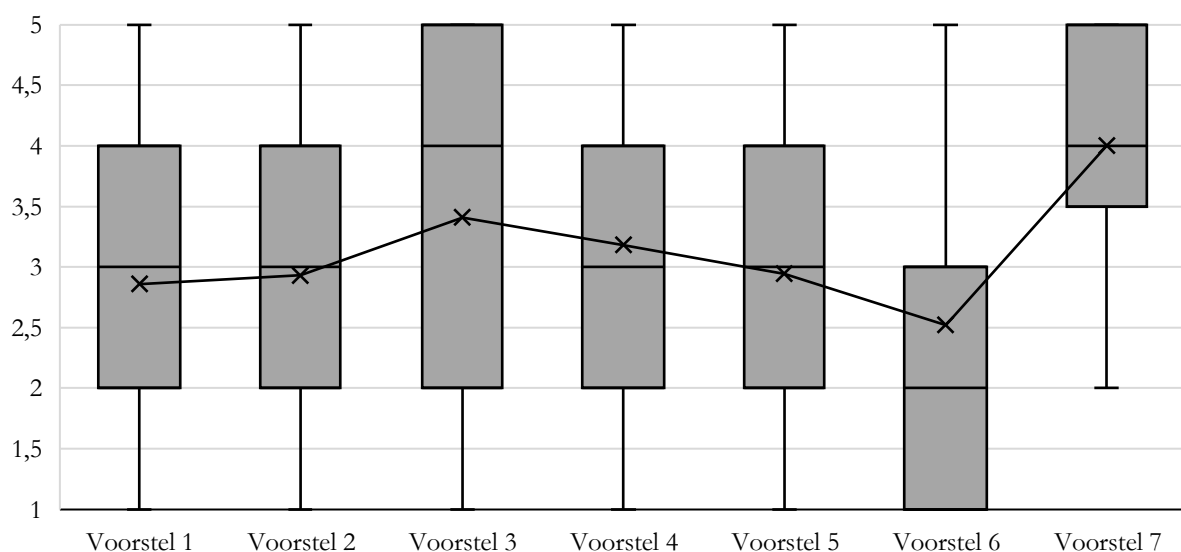
‘De versplintering in het parlement, het gebrek aan chemie in het kabinet en de angst voor nieuwe verkiezingen, de druk van de social media en het steeds maar willen scoren voor de eigen achterban zorgen ervoor dat politici alleen maar naar de zeer korte termijn kijken (hoe kom ik over (hoeveel woordvoerders zijn er wel niet)? En overleef ik deze week wel?) Er is daardoor weinig tijd om de problemen in de uitvoering aan te passen.’

Ook benadrukken respondenten de innige dynamiek tussen de politiek en de media, die ‘hijgerigheid’ en korte klappen zou belonen ten koste van uitvoerbaarheid en duurzame relaties met het veld. Zie Bijlage 1 voor alle open antwoorden.

### Waardering van de voorstellen

Twee voorstellen krijgen aanzienlijk meer steun dan de andere vijf. Allereerst Voorstel 7 dat gaat over het verbeteren van de parlementair-ambtelijke relaties. In Figuur 2 is duidelijk te zien dat dit voorstel boven de andere voorstellen uitsteekt. Gemiddeld werd dit voorstel gewaardeerd met een 4,00 op een schaal van 1 tot 5. Het verschil tussen de gemiddelde steun voor Voorstel 7 en de Voorstellen 1, 2, 4, 5 & 6 is statistisch significant (zie Bijlage 2 voor alle statistische-resultaten). Voorstel 7 wordt ook zichtbaar hoger gewaardeerd dan Voorstel 3, maar dit verschil is niet statistisch significant. Ook liggen de meningen van de respondenten bij dit voorstel het dichtst bij elkaar (zie Tabel 5 voor de spreiding van de antwoorden). Tot slot hebben de respondenten aangegeven van welk voorstel zij het meeste effect verwachten, zie Tabel 6. Ook hier gooit het verbeteren van parlementair-ambtelijke relaties hoge ogen.

**Figuur 2.** Waardering voorstellen ter verbetering Rijksdienst



Ook Voorstel 3, het vergroten van de kennis over de uitvoering, wordt relatief hoog gewaardeerd. De respondenten geven dit voorstel een 3,41 op een schaal van 1 tot 5. In Tabel 6 laat ik ook zien dat de managers van dit voorstel het meeste effect verwachten. In Figuur 2 steekt dit voorstel ook boven de meeste voorstellen uit.

Voorstel 6, vervolgens, wordt gemiddeld het laagst gewaardeerd door de respondenten. De respondenten waarderen dit voorstel, over de verbetering van arbeidsvoorwaarden door het flexibiliseren van de Wet Normering Topinkomens (WNT), met een 2,52 gemiddeld. Het verschil in waardering tussen dit verbetervoorstel en de voorstellen 3, 4 & 7 is statistisch significant. In de rangschikking van voorstellen waar respondenten het meeste effect van verwachten eindigt dit voorstel onderaan. En bij de rangschikking van voorstellen waar respondenten het minste effect van verwachten juist bovenaan. In Figuur 2 is dit ook zichtbaar. Let wel: de formulering van dit voorstel is dubbel. Het gaat om zowel de arbeidsvoorwaarden voor topambtenaren als voor politici (wachtgeldregeling). Dit kan invloed hebben op de uitkomsten.

Voorstel 4, over het invoeren van een institutionele veto-speler die moet ingrijpen bij niet-uitvoerbaar beleid, krijgt gemiddeld een 3,18 (schaal 1-5). Dat is licht positief. Wel variëren de antwoorden sterk. Dit kan duiden op onduidelijkheid van het voorstel, bijvoorbeeld dat respondenten niet goed weten wat hen gevraagd wordt, maar het kan ook duiden op verdeeldheid onder de respondenten. Dat wil zeggen, sommigen lijkt het een goed idee, anderen juist niet.

De voorstellen, 1, 2 & 5, tonen vergelijkbare scores die dicht bij de neutrale score zitten (zie Tabel 5 en Figuur 2). Daarbinnen scoort Voorstel 1, het versterken van het collectieve eigenaarschap van de Rijksdienst, net iets lager dan de andere twee voorstellen. Toch zijn er twee opvallende resultaten. Voorstel 2, dat inzet op het vergroten van het strategische vermogen van de Rijksdienst, scoort relatief hoog op de lijst van voorstellen waar respondenten het meeste effect van verwachten (zie Tabel 6). Voorstel 5, dat een Inspecteur-Generaal voor de Rijksdienst introduceert om de vakbekwaamheid te waarborgen, eindigt daarentegen nagenoeg onderaan de rangschikking van verwachte effectiviteit.

**Tabel 5.** Waardering voorstellen ter verbetering Rijksdienst

<b>Voorstel</b>	<b>N</b>	<b>Gem.</b>	<b>Std. Afw.</b>	<b>Min</b>	<b>Max</b>
1. Versterken van het collectieve eigenaarschap van de rijksdienst	71	2,86	1,31	1	5
2. Vergroten van het strategisch vermogen Rijksdienst	71	2,93	1,22	1	5
3. Vergroot de kennis over de uitvoering	71	3,41	1,42	1	5
4. Introduceer een institutionele vetospeler bij niet-uitvoerbaar beleid	71	3,18	1,47	1	5

5. Versterk de -neutrale- vakbekwaamheid van de Rijksdienst met een Inspecteur-Generaal Rijksdienst	71	2,94	1,44	1	5
6. Betere arbeidsvoorwaarden door flexibilisering WNT-regime	71	2,52	1,32	1	5
7. Investeer in betere parlementair-ambtelijke relaties	71	4,00	1,07	1	5

**Tabel 6.** Rangschikking voorstellen op verwacht effect

Voorstel	Meest effect verwacht↓	Minst effect verwacht
Vergroot de kennis over de uitvoering	17	1
Investeer in betere parlementair-ambtelijke relaties	12	2
Vergroten van het strategisch vermogen Rijksdienst	11	6
Introduceer een institutionele vetospeler bij niet-uitvoerbaar beleid	9	11
Versterken van het collectieve eigenaarschap van de rijksdienst	8	17
<i>Geen van deze</i>	7	2
Versterk de -neutrale- vakbekwaamheid van de Rijksdienst met een Inspecteur-Generaal Rijksdienst	6	17
Betere arbeidsvoorwaarden door flexibilisering WNT-regime	1	15
Totaal	71	71

## DISCUSSIE

Ik opende dit artikel met Michael Lewis die uit gesprekken met Amerikaanse topambtenaren vijf topprioriteiten voor de Amerikaanse overheid destilleerde. De uitvoering van beleid kwam hoog op de lijst van existentiële bedreigingen voor de Amerikaanse staat en samenleving: *hoe* de overheid haar beleid uitvoert heeft ontzagwekkende consequenties voor de veiligheid, de gezondheid, de voorspoed en het welzijn van burgers. In Nederland is dat niet anders. Dit onderzoek onderstreept ook dat ‘uitvoering’ ook in Nederland aandacht behoeft en onderhoud vereist. Op basis van bovenstaande resultaten deel ik drie observaties.

Allereerst, laten de overheidsmanagers zien dat er duidelijk behoefte aan structurele verbetering is. Dat is zichtbaar in het beleefde gebrek aan strategisch vermogen en het bewustzijn van de grote maatschappelijke discussies over de betrouwbaarheid van de overheid. Dat betekent niet dat alles slecht gaat, zoals deze respondent toevoegt:

‘Er gaat in de uitvoering van beleid ook heel veel wel goed. Soms alleen maar negatieve focus vanuit politiek en media. We hebben inmiddels de nodige lessen geleerd uit de POK en Groningen. Alleen, die lessen structureel toe te passen in de werkwijzen is en blijft lastig. Olie tankers veranderen immers lastig van koers.’ (Anonieme respondent)

Ten tweede, de respondenten zoeken de oorzaken van de huidige problemen in beleid en uitvoering overwegend in de politiek en vervolgens en in mindere mate, in de beleidsdepartementen. Ook de open antwoorden wijzen nadrukkelijk naar de Tweede Kamer, de versplintering van het parlement, de bewindspersonen die op afstand staan én de intensieve mediadynamiek die haast en vlugge zichtbare resultaten belooft. De deelnemende overheidsmanagers leggen de oorzaken van de problemen van de Rijksdienst dus in de eerste plaats buiten zichzelf. Een respondent illustreert dit in het volgende citaat:

‘Als de kern van de problematiek ligt bij gebrek aan politieke visie en richting en slecht functionerende interactie tussen kamer en kabinet, dan moet de oplossing ook daar gezocht worden. Niet bij ambtelijke hulpconstructies die op de stoel van de politiek gaan zitten.’

Ik blijf agnostisch over de vraag of de respondenten gelijk hebben als zij zeggen dat de huidige beleid-en-uitvoeringsproblemen een politieke oorsprong hebben. Het verklaart mogelijk waarom Voorstel 7 (het verbeteren van parlementair-ambtelijke relaties) zo veel steun genoot. Andere voorstellen worden minder uitgesproken beoordeeld, wat mogelijk ook een uiting is hetzelfde sentiment: hoewel de voorstellen niet per se verkeerd zijn, zullen ze de wortel van het probleem niet aanpakken. Maar, dit sentiment laat politiek-ambtelijk *interactie* onbesproken. Wat is de rol van ambtenaren in het in standhouden van de dynamiek van haast, vlugheid en kortetermijndenken? Wat kunnen (top)ambtenaren zelf doen om de uitvoering van beleid te verbeteren? Of, stel dat de politiek grondig verandert, wat zouden (top)ambtenaren dan anders gaan doen? Of hoeven zij niet mee te veranderen?

Tot slot, de meeste voorstellen gaan over ingrijpen in de structuur van de Rijksdienst. Uiteraard is, zoals op elke pagina blijkt, de verbetering van de Rijksdienst ook een kwestie van gedrag. Binnen dezelfde structuren – of ze nu behulpzaam zijn of niet – kunnen ambtenaren zich inzetten voor volwassen politiek-ambtelijke verhoudingen en passende dienstverlening aan burgers en bedrijven. Structuurveranderingen kunnen nieuw gedrag uitlokken, maar structuurwijzigingen kunnen ook volgen op nieuw gedrag en dat juist bevestigen in plaats van initiëren.

## CONCLUSIE

De onderzoeksvraag in dit artikel was: hoe menen ambtelijke leidinggevendenden dat de Rijksdienst verbeterd kan worden? Om die vraag te beantwoorden heb ik zeven voorstellen geïntroduceerd die eerder door wetenschappers en experts zijn gedaan. Het zijn voorstellen die iets in de structuur van de Rijksdienst veranderen, zodat deze beleid beter kan uitvoeren. Die voorstellen heb ik in een vragenlijst voorgelegd aan 71 ambtelijke topmanagers binnen de Rijksdienst.

De respondenten reageren uiteenlopend, maar zijn ze het ook in hoge mate eens over de noodzaak van verbetering en enkele specifieke verbetermogelijkheden. De respondenten onderschrijven nagenoeg allemaal de noodzaak tot verbetering. Zij herkennen de invloed van de politiek-mediadynamiek die van grote invloed is op overheidsorganisaties. Zij zien de politiek – en noemen de media daar in één adem bij – als de grootste kernoorzaak (‘root cause’) voor de huidige problemen in de uitvoering van overheidsbeleid. Zij zien daarbij consequenties voor de Rijksdienst: onder andere een verminderd strategisch vermogen. Twee, de respondenten zien heil in het versterken van parlementair-ambtelijke relaties. Dat uit zich onder andere in het versterken van de informatievoorziening van de Tweede Kamer en het vaker en laagdrempelig uitwisselen van kennis. Drie, het lijkt de respondenten goed om de kennis over de uitvoering op departementen te verdiepen. Dit voorstel stelt een kleine organisatie-eenheid voor die het overleg van de secretarissen-generaal ondersteunt bij het aansturen van uitvoeringsorganisaties, gericht op de lange termijn. Wat volgens de respondenten *niet* echt bijdraagt aan een verbeterde rijksdienst, tot slot, is de flexibilisering van arbeidsvoorwaarden, zoals hogere salarissen voor topambtenaren.

**BIJLAGE 1:           OPEN ANTWOORDEN OVER DE WORTEL VAN DE HUIDIGE  
PROBLEMEN IN DE UITVOERING VAN BELEID**

54 respondenten (76%) lichtten hun antwoord toe op de vraag: ‘De wortel van huidige problemen in de uitvoering van beleid ligt vooral in de Politiek, Beleidsdepartementen, Uitvoeringsorganisaties, Toezichthouders of Overig. Geef aan in hoeverre u vindt dat onderstaande actoren een rol spelen bij de huidige problemen door 100% te verdelen. Indien u vindt dat een actor geen rol hierin speelt, geeft u dat aan door het getal 0 in te vullen.’

**Tabel B1.** Toelichting respondenten

Kamer heeft weinig visie en zorgt door alle kamervragen en incidentreacties dat we niet gezamenlijk naar de grotere lange termijn opgave kijken. Als departementen blijven we daardoor reactief en moeten we continu de bewindspersonen bijpraten en nota's leveren terwijl we niet komen aan het grotere vraagstuk oplossen met elkaar. Ook geen prioritering.
Het zijn politiek-beleidsmatige keuzes van de ca laatste 20 jaar die de wortel van de uitvoeringsproblematiek zijn. Stelselmatige bezuiniging op de departementen voor een zogenaamd kleinere en slagvaardiger overheid, in combinatie met rotsvast vertrouwen in de ondersteuning die automatisering zou bieden voor die verkleining.
Politiek: te gericht op het voldoen aan de verwachtingen van de (potentiële) achterban. Beleid: te gericht op het invullen van de behoefte van bewindspersonen Uitvoering: mislukte emancipatie van het verleden leidt nu tot "Lets play hard to get", professionaliteit van klantafhandeling is schrikbarend vergeleken bij de markt.
De politiek is louter nog bezig met scoren op korte termijn. Niemand heeft een geheugen voor wat men zelf enkele jaren geleden heeft gevraagd. Het ontbreekt volledig aan zelfreflectie, en Kamerleden zitten alleen maar vast in het mantra: "its not me, its you".
Politiek en departementale leiding spelen zeker een rol, te weinig aandacht, vooruitschuiven, niet de vingers aan willen branden. Maar zeker ook een belangrijke oorzaak is de kwaliteit van de uitvoeringsorganisaties zelf. Ze verzuipen in interne kwaliteitseisen en -procedures, loodzware stafafdelingen en andere bureaucratie. Einde levenscyclus bereikt, reorganiseren!
De politiek stelt irreële eisen. Beleid en Uitvoering geven daar niet altijd voldoende tegenwicht tegen. Overig is de maatschappij, die steeds meer verlangt en afrekent als iets niet goed gaat.
De versplintering in het parlement, het gebrek aan chemie in het kabinet en de angst voor nieuwe verkiezingen, de druk van de social media en het steeds maar willen scoren voor de eigen achterban zorgen ervoor dat politici alleen maar naar de zeer korte termijn kijken (hoe kom ik



<p>over (hoeveel woordvoerders zijn er wel niet)? en overleef ik deze week wel?) Er is daardoor weinig tijd om de problemen in de uitvoering aan te passen.</p>
<p>De politiek, met name de Tweede Kamer is gericht op scores, de waan van de dag, moties indienen en debatten aanvragen die niet nuttig zijn voor besluitvorming. Er is te weinig intellect om over de eigen partijgrenzen en het eigen parlementaire jaar heen te kijken. Dat maakt dat de uitvoering voor onredelijke problemen staat. Bij overige bedoel ik belangenorganisaties, burgers en media, die eenzijdig en vanuit eigen perspectief kijken en protesteren en daarmee efficiënte uitvoering in de weg staan of traineren.</p>
<p>Er gaat in de uitvoering van beleid ook heel veel wel goed. Soms alleen maar negatieve focus vanuit politiek en media. We hebben inmiddels de nodige lessen geleerd uit de POK en Groningen. Alleen, die lessen structureel toe te passen in de werkwijzen is en blijft lastig. Olie-tankers veranderen immers immers lastig van koers.</p>
<p>Afrekencultuur. Angst fouten te maken. Geen moreel kompas volgen maar regels</p>
<p>erg veel kamervragen en debatten, vaak een veelheid aan onderwerpen, spervuur aan vragen rijp en groen, met regelmaat is de focus beperkt.</p>
<p>We doen teveel wat we al jaren doen en denken niet integraal. We zouden veel meer moeten denken en werken vanuit de publieke waarde van de burger. Welke waarde willen we realiseren en hoe organiseren we dat binnen het departement en gezamenlijk met andere departementen?</p>
<p>Mede door stapeling van beleid hebben uitvoeringsorganisaties het moeilijk. Die stapeling van beleid ontstaat in de wisselwerking tussen politiek en beleidsdepartementen. Tegelijkertijd ontbreekt het uitvoeringsorganisaties aan voldoende adaptief vermogen.</p>
<p>De politiek stelt veel te veel vragen waardoor ambtenaren niet aan hun daadwerkelijke werk toekomen. Het is ook vaak onuitvoerbaar (kijk bv in een regeerakkoord). Ook opdrachten zonder geld of mankracht komen voor. Je kunt niet alles; maak als politiek ook keuzes</p>
<p>de politiek krijgt onvoldoende een spiegel voorgehouden / tegenspraak dat is wat beleidsdepartementen beter zouden moeten doen, waarbij uitvoeringsorganisaties dan wel ook moeten meewerken en helpen toezichthouders versterken eea op dit moment vaak alleen maar, omdat die juist voeding geven aan vermeende behoeften bij de politiek</p>
<p>De politiek en de beleidsdepartementen vormen in wezen de hoofdsleutel voor verbeteringen, aangezien deze actoren primair aan de knoppen draaien. De uitvoeringsorganisaties zijn meer afhankelijk van deze twee actoren.</p>

<p>Problemen worden primair veroorzaakt door de politieke dynamiek die steeds weer vraagt om onuitvoerbare, steeds wisselende oplossingen die uiteindelijk het functioneren van de overheid ondermijnen. Die dynamiek wordt in hoge mate verklaard door het medialandschap (inclusief sociale media) dat sterk hypegedreven is, en weinig ruimte biedt voor een evenwichtig en inhoudelijk debat.</p>
<p>Politiek denkt alleen aan korte termijn en leeft bij gedoe en urgentie. Dat resulteert in veel stress o.a. voor ministers en ambtenaren. Dat voedt ook daar korte termijn en sectoraal denken en niet goed afstemmen of tijd nemen voor interactie met elkaar en buiten</p>
<p>Politiek is gericht op eigen gewin en korte termijn successen. Te weinig echte gesprekken over maatschappelijke vraagstukken. Beleidsmakers maken te vaak beleid zonder uitvoeringscheck, ze worden gegijzeld door de snelheid waarmee eea klaar moet</p>
<p>ook de maatschappij heeft een rol (de overige 20%)</p>
<p>politiek korte baan schaatsen wordt ambtelijk door beleidsdepartementen en uitvoeringsorganisaties onvoldoende tegengegaan , waardoor versterking van de verkeerde accenten op meerdere schouders ligt en in verlengde daarvan door toezichthouders (met systeemverantwoordelijkheid) in diezelfde geest wordt versterkt door regulering en controlitis op diezelfde verkeerde accenten</p>
<p>De ILT en arbeidsinspectie zijn tandeloos, iedere ambtenaar op elk niveau moet ergens wat van vinden, maar het grootste probleem is wetgeving die ons soms in de wetgeving en de sector die ons overall tegenwerkt.</p>
<p>De politiek lijkt een directe invloed te hebben maar in de praktijk zijn het veelal de ambtenaren zelf (beleidsmakers met te weinig tegenspraak vanuit de uitvoering) die zorgen voor ingewikkelde oplossingen. De 'angst' voor de politieke kwetsbaarheid zit daar wel in maar wordt niet perse door de politiek zelf groter gemaakt.</p>
<p>De politieke waan van de dag en de wens om hieraan tegemoet te komen bepalen mijn verdeling over de categorieën 'politiek' en 'beleidsdepartementen'. De verwaarlozing en de gevolgen ervan bepalen mijn toekenning aan 'uitvoeringsorganisaties'. Ook toezichthouders zijn in beperkte mate verantwoordelijk voor beperkende regelgeving.</p>
<p>De op de korte termijn gerichte politiek zoekt krachtdadige oplossingen op de korte termijn, ook als de uitvoering adviseert hiervan af te zien. Dergelijke "oplossingen" blijken keer op keer de uitvoeringsproblemen groter te maken in plaats van deze op te lossen.</p>
<p>Het probleem ligt vooral in een gebrek aan feitenbasis en verloren gegane invloed. De ongekende fiasco's op gebied van de toeslagenaffaire, de stikstofcrisis, en migratie zijn in mijn ogen terug te</p>

voeren op het ontbreken van feitelijke kennis over hoe dat beleid van destijds zou uitpakken. Geen deugdelijk onderzoek dus, onderzoek dat aansluit bij het handelingsperspectief van beleid en politiek. Daarnaast is veel overheidsverantwoordelijkheid naar de markt verschoven: zorg, jeugdzorg, energie, OV, het is allemaal vermarkt waardoor overheidsinvloed is gemarginaliseerd. Voeg daarbij dat we ook de eigen deskundigheid tegenwoordig minder belangrijk vinden dan interdepartementale ervaring, en je hebt de belangrijkste factoren die hebben geleid tot de huidige zoekende en tobende overheid.

De politiek, de waan van de dag, en de wijze waarop het debat wordt gevoerd leidt tot de meeste problemen. De rol van de media, in samenhang met de overige actoren, hoort in dit rijtje thuis.

De politiek (TK en bewindspersonen) staan te ver van de praktijk en de uitvoering af.

Gezamenlijk (tussen beleid en uitvoering) goed voorbereide wetsvoorstellen worden a.g.v. politieke verhoudingen dusdanig "getweakt" dat zich vervolgens in de uitvoering talloze problemen voordoen. Ook is er een onevenwichtigheid in de bestuurlijke en financiële verhoudingen met medeoverheden.

Door de enorme hoeveelheid bewindspersonen hebben zij een klein aandachtsgebied. Hierdoor sturen zij te veel op detail en worden er door het kabinet geen prioriteiten gesteld. Alles is belangrijk, er moet overal geld bij en iedereen moet een beetje tevreden worden gehouden. Bewindspersonen drukken een te grote stempel op het functioneren van het departement die daarmee een focus op de korte termijn heeft en niet kritisch genoeg is richting bewindspersonen. Ook omdat daar te weinig ruimte voor is.

Verkramping bij de uitvoering zit mijns inziens vooral in de doorgeslagen cultuur van toezicht op de uitvoering. Van financiële tot beleidsmatige en politieke verantwoording.

politiek gaat over beeldvorming, overal wat er "politiek" haalbaar is een coalitie en totaal niet meer of iets werkt, proportioneel, betaalbaar reëel is en draagvlak heeft. Men kijkt niet wat impact is op burgers en bedrijven maar maakt modellen en megalomane plannen zonder dat effect bewezen is en te kijken of dit wel klopt tov wat t kost. Ook is de focus op klimaat te absoluut, er is geen oog voor betaalbaarheid en tempo om alles te absorberen. Bij beleid geeft men te weinig tegengas ri politiek en luistert men te weinig naar uitvoering. Beleidsmensen zijn allemaal d66, er is geen diversiteit in denken of contact met gewone burgers alle mensen zijn links en niet praktisch opgeleid. Men heeft geen idee hoe iemand leeft met twee inkomens op niveau leraar bv met 2 kids. De afstand tot de maatschappij is enorm. De media (de overige categorie) versterkt de beeldvorming splitte en beroepspolitici die gericht zijn op partij en carrière ipv oplossen problemen en bevordert polarisatie, verhindert tegengeluid op kwesties als migratie en klimaat

en voedt de verharding en cancellen in t maatschappelijk debat. Het redelijke midden en pragmatische oplossingen zijn tov 15 jaar geleden volledig verdwenen, alles is theorie en idealistisch geworden in een mooi communicatie plaatje. Of t werkt is minder relevant.

Overig is media. De driehoek draait door op dit moment. De nadruk op individuele prestaties, de afreken- en aansprakelijkheidscultuur, de uitvergrotende werking van de medialogica. Zelfs uitvoeringsorganisaties worden nu soms onderdeel van het spel.

De tweede kamer stuurt (op ons beleidsterrein) op incidenten en input van enkele belanghebbenden. Tevens wordt er veel te veel meegestuurd 'onder de motorkap' van het departement. Daardoor gaat er een hele risico-averse werking uit van de politiek, ligt de focus op korte termijn in plaats van de doelstelling en wat er nodig is om de uitvoeringspraktijk beter te laten functioneren.

Door focus op politieke afwegingen komen beleidsmatige afwegingen, ook richting wetgeving, in het gedrang. Politiek: in brede zin. De Kamers, kabinet, provincie en gemeente

de politiek vraagt vaak korte termijnoplossingen voor de hype van het moment. Beleid wordt nog teveel gemaakt vanuit de ' maakbaarheidsgedachte', toezichthouders zijn te weinig goed ingevoerd op gepositioneerd om de juiste kritische bijsturing te geven, uitvoeringsorganisaties zitten helemaal aan het eind van de keten.....

Er is geen voldoende gedeelde visie in de politiek over de richting; De departementen voeren onvoldoende het debat met de politiek hierover; De sterk verdeelde TK bevraagd de politiek voortdurend op kt-issues en incidenten enover het verleden; de departementen zijn daar onevenredig veel tijd mee kwijt. De toezichthouders hadden meer gebruik kunnen maken van hun mandaat om te escaleren.

- De neiging van de vele (met name dominante juridische) departementale beleidsexperts om elke vorm van wetgeving of beleidsontwikkeling dicht te timmeren, krijgt een enorme extra dynamiek door 150 dichttimmeraars (nee, ik noem geen namen!) die onder het mom van (veelal onhaalbare) toezeggingen aan de kiezer vooral (deel)belangen naleven. Angst om niet herkozen te worden is groot. Incidenten oppakken is een stuk makkelijker dan de doorgronding van de complexiteit in en van de uitvoering. De veronderstelling is dat iedereen daardoor gelijk en rechtvaardig behandeld wordt, waar het tegendeel het effect is: een ongelijke en gepolariseerde samenleving. Die dynamiek wordt extra versterkt door de media (lees: incidenten uitlichten want de samenleving is veel te complex om in journalistieke bewoordingen te vatten). Het resultaat is onuitvoerbare wetgeving, overcomplexe (en in de haast opgezette) uitvoeringsprocessen en een

<p>beangstigende vorm van systeemdenken waarin de menselijke maat is verdwenen. De balans is tussen systeemdenken, rechtstatelijk denken en menselijk maat is zoek.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• teveel Kamervragen &gt; verplichting tot antwoorden &gt; kwantiteit boven kwaliteit</li> <li>• organisatiestructuur departementen niet meer passend om te kunnen acteren op signalen vanuit de impact van ons werk</li> <li>• alle goede initiatieven voor praktijkgericht werken, wensen bewindspersoon, beantwoording Kamervragen, politieke veranderingen, draaiingen van journalisten (en daarop acteren) komen grotendeels terecht bij de beleidsambtenaar. vanuit BR moet er beter geprioriteerd worden. Vanuit politiek moeten betere kaders komen van waaruit zij hun werk doen.</li> <li>• journalisten en Kamerleden zouden objectiever aan het werk moeten. Niet acteren op een (enkele) signalen vanuit social media, maar eerst uitzoeken wat het bredere sentiment is.</li> </ul>
<p>Ik ga ervanuit dat de toenemende polarisatie, individualisme en het 'afgehaakt zijn' van burgers niet in de tabel thuis hoort. De politieke onmacht om op bepaalde onderwerpen stappen te zetten verlamt veel discussies maar kost bovendien heel veel tijd en aandacht. Daarnaast zit er een conservatisme bij beleid, uitvoering en toezichthouders waardoor zij het ingewikkeld vinden om in te spelen op de grote transities.</p>
<p>de wortel voor de huidige problemen ligt ook in de samenleving (grote dynamiek, snel oplossingen willen, weinig ruimte voor nuance, (te) veel verwachten van de overheid, weinig gezag voor wetenschap/feiten etc.) en de media (oude en nieuwe media)</p>
<p>Tweede Kamer roept vaak om stoere maatregelen zonder de consequenties voor de uitvoering in ogenschouw te nemen. Wetsvoorstellen worden vervolgens zo geamendeerd dat er nauwelijks nog iets te redden is.</p>
<p>De hijgerige scoringsdrang (omdat het gevraagd wordt in de beoordeling van Kamerlid en journalist, ingegeven door de vluchtige aandacht in (sociale) media)), het uitvergroten van incidenten en de (schijnbare?) wens dat deze 100% voorkomen zouden moeten worden van media en politiek maakt dat de we systemisch in een ad hoc actie-reactie relatie zijn gekomen. Het is niemands schuld en we houden het samen in stand.</p>
<p>democratisering social media</p>
<p>Politiek:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. kabinet heeft minder focus op algemeen belang en houdt zich vooral met individuele partij</li> </ol>

politiek bezig. Reden: de ingewikkeld tot stand gekomen Coalitie Akkoord. CA zit daarna integraal denken in de weg.

2. Kamerleden: nog pregnanter - gaat enkel nog om eigen punten scoren, zo lijkt het. De Kamervragen die gesteld worden zijn van bedroevend niveau. Kunnen redelijk vaak gewoon gegoogled worden (mogen ambtenaren dan doen), helpt geen burger vooruit. Kamer debatten is eindeloze herhaling van zetten (omdat men stukken die gestuurd wordt naar de Kamer soms niet eens goed leest) met doel om vooral het bewindspersoon moeilijk te maken. --> ik ben voor het eerst cynisch geworden over de politiek en werk inmiddels 8 jaar bij de Rijksoverheid.

Beleidsdepartementen:

- Het vraagt veel bewindspersonen te ondersteunen: alles is drie keer sneller dan 5 jaar geleden en corona heeft op VWS soort cultuur doen ontstaan waarin het normaal is 10 uur per dag te werken. bwp ook meer demanding. Maar beleid maken met veld samen is ook enorme uitdaging. Er wordt veel verwacht van overheid; men is minder goed zelf verantwoordelijkheid te nemen en in eigen sector zelf aan de slag te gaan. Veel meningen, minder geneigd tot compromis.

Uitvoeringsorganisaties nemen niet altijd de ruimte die ze hebben om maatwerkafspraken te maken. En hebben ook soms moeite over eigen schutting te kijken.

Inspecties (iig Gezondheidszorg en J en V) hebben neiging niet alleen veld te controleren, maar ook steeds vaker overheid aan te spreken. Dat is goed als men ook zelf reflectief is en beziet wat inspectie kan doen om te helpen (ipv alleen aangeven dat het niet goed is).

In een polariserende samenleving met 20 fracties in de Tweede Kamer die ieder hun eigen achterban op korte termijn via onze liners op sociale media informeren is geen ruimte voor het echte en feitelijke debat. Daarbij een media die hijgerig achter alle negatieve scoops aanjaagt. Het spelen op de persoon en niet op programma's en het totaal ontbreken van enige vorm van zelfreflectie in de TK helpt niet aan het beeld van een overheid die er is voor burgers. Terwijl er toch heel erg veel dingen ook gewoon goed gaan. Beleidsdepartementen zouden meer proactief mogen en moeten aangeven wat wel goed gaat, maar ook zelf de media zoeken als dingen niet goed gaan en niet wachten tot het volgende WOO-verzoek om naar buiten te treden. Eerlijke en evenwichtige proactieve informatie-uitwisseling kan helpen kom rust in de politiek en samenleving te brengen.

<p>Beleid is in het verleden te weinig vooraf afgestemd met de uitvoering. Dat verbetert langzaam. Politieke belangen gaan voor uitvoeringsproblemen.</p>
<p>Ik zie de Kamer niet als toezichhouder. De politiek is echter hijgerig geworden, opgejaagd door (social) media en gericht op scoren doordat politiek geen bekroning van een loopbaan meer is maar een opstap. 'Overig' is de media en publiek die de arena maar wat graag aanmoedigen.</p>
<p>De grootste factor van waan van de dag en focus om bewindspersonen 'overeind en uit de wind' te houden, is gelegen in de politiek en parlement en media. Er is te veel alleen focus op wat fout gaat en dat moet direct gevolg hebben. Alles draait om populariteit, kijkcijfers en houtje-touwtje crisismangement. Er wordt niet ingezet op een goede uitleg en het verkrijgen van draagvlak voor de structurele aanpak van grote, complexe problemen. Snel scoren, kortetermijnwinst ipv een langere beleidsagenda tot 2035 en gesprekken daarover met de verschillende achterbannen. Er zijn ook te veel politieke (splinter) partijen, die single issue zijn en uit zijn op reuring ipv een gedegen samenleving bouwen en veranderingen die nodig zijn om op lange termijn een duurzame economische en maatschappelijke ontwikkeling te realiseren.</p>
<p>De veelheid aan politieke partijen, de rol van social media, polarisatie in de politiek, acteren op de waan van de dag, maar ook de (bijna onmenselijke) druk op bewindspersonen zorgt voor nieuwe dynamiek: verleidt om niet-rolvast te handelen en zorgt voor te weinig aandacht voor de lange termijn.</p>
<p>Politici / Politiek zijn te veel bezig met maatschappelijke aandacht, daardoor teveel symboolpolitiek en scoren in incidenten. Moeilijke keuzes/besluiten worden vooruitgeschoven, uit de weg gegaan, naar de ambtenarij geduwd en/of overgeheveld naar decentrale overheden, de markt, de maatschappij of Europa. Doordat er niets meer mis mag gaan wordt alles dichtgeregeld.</p>
<p>De politieke sturing (binnen kabinet en vooral de Kamer) wordt vaak bepaald door toon en inhoud van publicaties in de media, en die zijn meestal niet gebaseerd op feitelijke kennis, maar op incidenten en emoties. Daarbij komt de continue druk op het vinden van compromissen in een versnipperd politiek landschap. Beleidsdepartementen zijn vooral bezig dat te 'managen'; samenhang, eenvoud en continuïteit van beleid lijden daaronder. En daarmee de uitvoering. Onder 'overig' schaar ik de grote invloed van de verantwoordings- en controletoren (waaronder Rekenkamer) die stuurt op het 'met een schaar knippen' van verantwoordelijkheden en het afdichten van elke kleine mogelijkheid dat er iets niet helemaal volgens de (vele) regels gaat (rechtmatigheid, voorkomen van fraude, privacy, etc etc). Naast de grote hoeveelheid tijd en energie die dit kost (van de uitvoeringsambtenaren én van burgers en bedrijven), maakt dit ook</p>

dat werken volgens de bedoeling (welk maatschappelijk doel wilden we hier ook al weer bereiken?) buiten beeld raakt.

De focus van de politiek is de waan van de dag, scoren met moties. Beleidsdepartementen kennen hun eigen dynamiek en rationaliteit, meestal te weinig gericht op de maatschappelijke opgave, te behoudend, te weinig scherp in hoe het beter kan. Blijven doorgaan in hun eigen rationaliteit en die van de gevestigde belangen in de samenleving, durven (de organisatie niet echt aan te passen om te doen wat nodig is.

Uitvoeringsorganisaties nemen te weinig ruimte die er is, zijn misschien kopschuw en bang om fouten te maken of vinden strikt vasthouden aan kaders makkelijker dan leiderschap pakken om de ruimte die er is te benutten om te doen wat nodig is voor mensen in Nederland.

Regeerakkoord is politieke agenda die voortvloeit uit partijprogramma's van de coalitiepartners. Dus niet een aanpak die gebaseerd is op een eenduidige, gezamenlijke analyse van op te lossen problemen in de uitvoering, de versterking van dienstverlening aan inwoners. De vergaande politisering van beleid en de uitvoering daarvan, alsmede de sectorale benadering vanuit bewindspersonen, is grotendeels een gegeven.



## BIJLAGE 2 STATISTISCHE BIJLAGE

### Consequenties waan van de dag

Onderstaande Tabel B2 toont de ANOVA-toets voor de consequenties van de waan van de dag en/of de focus op de bewindspersoon. Deze toets wijst uit of de gemiddelde waarde voor elke 'prijs' significant verschilt ten opzichte van de gemiddelde waarde van andere consequenties. Het aantal asterisken achter de verschilwaarde is een indicatie van de statistische significantie van de toets.

**Tabel B2.** ANOVA-toets Consequenties waan van de dag

Consequentie	T.o.v. consequentie	Gemiddeld verschil	Standaardfout	Significantie
1. Het verbinden van beleid en uitvoering	2,00	,327	,176	,583
	3,00	-,249	,176	,849
	4,00	-,624**	,176	,010
	5,00	,305	,176	,665
	6,00	,394	,176	,329
	7,00	,626**	,176	,010
	8,00	,491	,176	,102
2. Het verbinden van beleid en kennis	1,00	-,327	,176	,583
	3,00	-,576*	,176	,025
	4,00	-,951***	,176	<,001
	5,00	-,023	,176	1,000
	6,00	,067	,176	1,000
	7,00	,299	,176	,687
	8,00	,164	,176	,983
3. Kritische reflectie op bestaand beleid	1,00	,249	,176	,849
	2,00	,576*	,176	,025
	4,00	-,375	,175	,388
	5,00	,554*	,175	,035
	6,00	,643**	,175	,006
	7,00	,875***	,175	<,001
	8,00	,740***	,176	<,001
4. De focus op de lange termijn (het strategische vermogen van de Rijksdienst)	1,00	,624**	,176	,010
	2,00	,951***	,176	<,001
	3,00	,375	,175	,388
	5,00	,929***	,175	<,001
	6,00	1,018***	,175	<,001
	7,00	1,250***	,175	<,001
	8,00	1,115***	,176	<,001
5. Focus op de maatschappelijke opgave	1,00	-,305	,176	,665
	2,00	,023	,176	1,000
	3,00	-,554*	,175	,035
	4,00	-,929***	,175	<,001
	6,00	,089	,175	1,000
	7,00	,321	,175	,594
	8,00	,186	,176	,964
6. Interactie met de maatschappij	1,00	-,394	,176	,329
	2,00	-,067	,176	1,000
	3,00	-,643**	,175	,006
	4,00	-1,018**	,175	<,001
	5,00	-,089	,175	1,000
	7,00	,232	,175	,888
	8,00	,097	,176	,999
7. Interdepartementale samenwerking	1,00	-,626**	,176	,010
	2,00	-,299	,176	,687
	3,00	-,875***	,175	<,001
	4,00	-1,250***	,175	<,001

	5,00		-,321	,175	,594
	6,00		-,232	,175	,888
	8,00		-,135	,176	,995
8. Ruimte voor de professional	1,00		-,491	,176	,102
	2,00		-,164	,176	,983
	3,00		-,740***	,176	<,001
	4,00		-1,115***	,176	<,001
	5,00		-,186	,176	,964
	6,00		-,097	,176	,999
	7,00		,135	,176	,995

Analysemethode: Tukey HSD ANOVA

\* Het gemiddelde verschil is statistisch significant bij  $p < 0,05$

\*\* Het gemiddelde verschil is statistisch significant bij  $p < 0,01$

\*\*\* Het gemiddelde verschil is statistisch significant bij  $p < 0,001$

### Waardering voorstellen

Onderstaande Tabel B3 toont de ANOVA-toets van de zeven verschillende voorstellen. Deze toets wijst uit of de gemiddelde waardering van elk voorstel significant verschilt ten opzichte van de gemiddelde waardering van andere voorstellen. Het aantal asterisken achter de verschilwaarde is een indicatie van de statistische significantie van de toets.

**Tabel B3.** ANOVA-toets Waardering voorstellen

Voorstel	T.o.v. voorstel	Gemiddeld verschil	Standaardfout	Significantie
1. Versterken van het collectieve eigenaarschap van de rijksdienst	2	-,070	,223	1,000
	3	-,549	,223	,175
	4	-,324	,223	,772
	5	-,085	,223	1,000
	6	,338	,223	,735
	7	-1,141***	,223	<,001
	2. Vergroten van het strategisch vermogen Rijksdienst	1	,070	,223
3		-,479	,223	,326
4		-,254	,223	,916
5		-,014	,223	1,000
6		,408	,223	,527
7		-1,070***	,223	<,001
3. Vergroot de kennis over de uitvoering		1	,549	,223
	2	,479	,223	,326
	4	,225	,223	,951
	5	,465	,223	,363
	6	,887**	,223	,002
	7	-,592	,223	,113
	4. Introduceer een institutionele vetospeler bij niet-uitvoerbaar beleid	1	,324	,223
2		,254	,223	,916
3		-,225	,223	,951
5		,239	,223	,935
6		,662*	,223	,049
7		-,817**	,223	,005

Voorstel	T.o.v. voorstel	Gemiddeld verschil	Standaardfout	Significantie
5. Versterk de -neutrale- vakbekwaamheid van de Rijksdienst met een Inspecteur- Generaal Rijksdienst	1	,085	,223	1,000
	2	,014	,223	1,000
	3	-,465	,223	,363
	4	-,239	,223	,935
	6	,423	,223	,484
	7	-1,056***	,223	<,001
	6. Betere arbeidsvoorwaarden door flexibilisering WNT-regime	1	-,338	,223
2		-,408	,223	,527
3		-,887**	,223	,002
4		-,662*	,223	,049
5		-,423	,223	,484
7		-1,479***	,223	<,001
7. Investeer in betere parlementair-ambtelijke relaties		1	1,141***	,223
	2	1,070***	,223	<,001
	3	,592	,223	,113
	4	,817**	,223	,005
	5	1,056***	,223	<,001
	6	1,479***	,223	<,001

Analysemethode: Tukey HSD ANOVA

\* Het gemiddelde verschil is statistisch significant bij  $p < 0,05$

\*\* Het gemiddelde verschil is statistisch significant bij  $p < 0,01$

\*\*\* Het gemiddelde verschil is statistisch significant bij  $p < 0,001$

## EINDNOTEN

---

- <sup>1</sup> Mirko Noordegraaf, Paul 't Hart, Marlot Kuiper & Johan Strieker gaven grondig commentaar op een eerdere versie van dit artikel. Eventuele fouten blijven uiteraard mijn verantwoordelijkheid.
- <sup>2</sup> Zie de rapporten 'Ongekend onrecht' en 'Klem tussen balie en beleid' van de parlementaire enquêtecommissies via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).
- <sup>3</sup> Pool, E. (2021). *Macht en Moed*. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- <sup>4</sup> Bovens, M. et al. (2023). *Grip: Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle*. Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid.
- <sup>5</sup> Blank, J. (2023). *Overheidsbeleid lijdt aan het Münchhausen 'by proxy' syndroom. Hoe de Nederlandse overheid al veertig jaar de ziekte van Baumol in de publieke dienstverlening aanwakkerd*. IPSE Studies.
- <sup>6</sup> Van Dorp, E.J. (2023). *Wat wil Wilders met de Rijksdienst?* Online via: <https://platformoverheid.nl/artikel/wat-willen-wilders-en-andere-partijen-met-de-rijksdienst/> [laatste toegang op 28 november 2023].
- <sup>7</sup> Roel Bekker heeft dit meerdere malen voorgesteld.
- <sup>8</sup> Dit voorstel werd onder meer gedaan door Jasper J. van Dijk van het Instituut voor Publieke Economie in augustus 2022. Zie bijvoorbeeld: <https://platformoverheid.nl/artikel/experimenteer-met-strategische-projecten/>.
- <sup>9</sup> Dit voorstel werd gedaan door Sandra van Thiel (2023) in 'Minister van Rijksdienst: Experts aan het woord', een uitgave van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- <sup>10</sup> Dit voorstel werd gedaan door Thomas Schillemans (2023) in 'Minister van Rijksdienst: Experts aan het woord', een uitgave van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- <sup>11</sup> Dit voorstel werd onder meer gedaan door Roel Bekker.
- <sup>12</sup> Noordegraaf, M. et al (2020). De kwaliteit van Mobiliteit. USBO Advies.
- <sup>13</sup> Dit voorstel werd onder meer gedaan door Roel Bekkers en Zeger van der Wal.
- <sup>14</sup> Van den Berg, C. et al. (2019). *Een toekomstbestendige topmanagementgroep*. NSOB.
- <sup>15</sup> Noordegraaf, M. et al (2020). De kwaliteit van Mobiliteit. USBO Advies.
- <sup>16</sup> The Mandarin (2023). 'What the boss earns'. Online via: [https://www.themandarin.com.au/233999-secretary-salary/?j=142333&sfmc\\_sub=13725945&l=613\\_HTML&u=3818991&mid=526003380&jb=80](https://www.themandarin.com.au/233999-secretary-salary/?j=142333&sfmc_sub=13725945&l=613_HTML&u=3818991&mid=526003380&jb=80).
- <sup>17</sup> Door Paul 't Hart, 23 februari 2020. Online via: [www.twitter.com/paulthart88](http://www.twitter.com/paulthart88).
- <sup>18</sup> Dit voorstel werd onder meer gedaan door Hansko Broeksteeg. Zie bijvoorbeeld: [https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vlvrenxarzol/nieuws/wetgeving\\_als\\_sluitpost](https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vlvrenxarzol/nieuws/wetgeving_als_sluitpost).

- 
- <sup>19</sup> Dahlström, C. & LaPuente, V. (2017). *Organising Leviathan*. Cambridge University Press.
- <sup>20</sup> Boin et al. (2021) *Guardians of public value*. Oxford University Press. Zie tevens Van den Brink, M. (2021). *Rijkswaterstaat: Guardian of the Dutch delta*. *Guardians of Public Value: How Public Organisations Become and Remain Institutions*, 237-261.
- <sup>21</sup> Zie Mark Frequin (2021) *Kompas voor publiek leiderschap*. ABD.
- <sup>22</sup> Zie Bækgaard, M., Blom-Hansen, J., & Serritzlew, S. (2022). How politicians see their relationship with top bureaucrats: revisiting classic images. *Governance*, 35(5), 5-24.