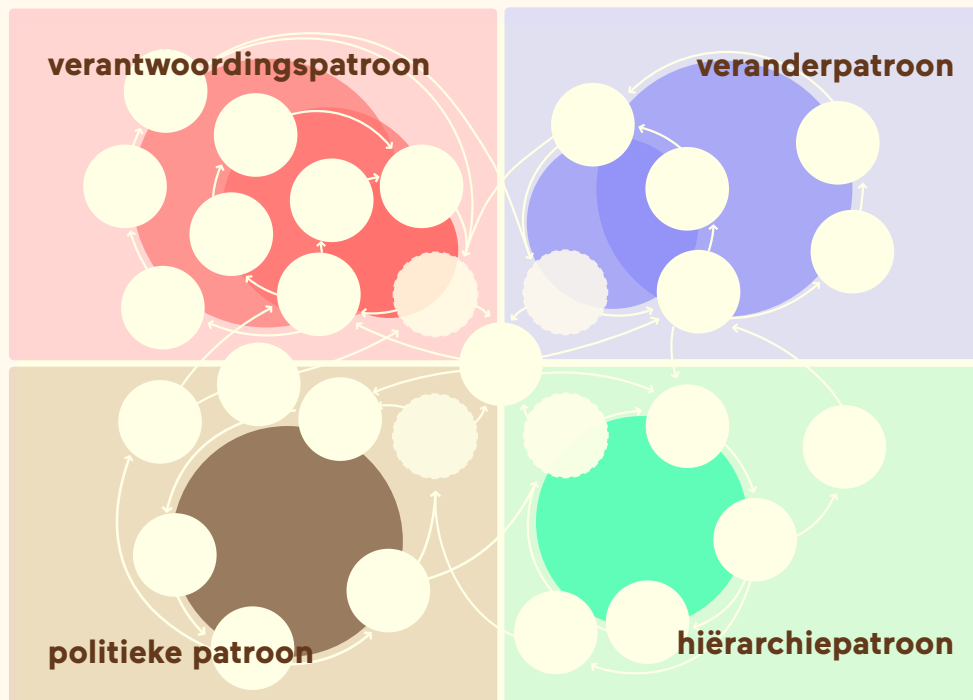


Wat houdt ons tegen?

Vier belemmerende patronen binnen de Rijksdienst



Binnen de rijksdienst werken diverse veranderinitiatieven aan een proactieve, responsieve en toekomstgerichte rijksoverheid. Al deze initiatieven lopen tegen gelijksoortige belemmerende patronen aan. Medewerkers vanuit Ambtelijk vakmanschap, Beleidskwaliteit, Beleidskompas, Doenvermogen, Werk aan uitvoering en de Publieke Ontwerppraktijk (PONT) hebben de handen ineengeslagen en een initiatief gestart om deze patronen los te wrikken.

Ter ondersteuning van het gesprek hierover zijn bijgevoegde patronen onderscheiden. In de gesprekken tot nu toe worden deze breed herkend. Ze zijn een perspectief op beperkende dynamieken binnen het Rijk, niet het enige perspectief. Het is geenszins bedoeld om allesomvattend te zijn, maar om een handvat te bieden met de patronen aan de slag te kunnen gaan.

Gevangen in een patroon

Bijna iedereen is enthousiast voor een proactieve, responsieve en toekomstgerichte rijksoverheid die:

- Met de samenleving samenwerkt en redeneert vanuit de samenleving;
- Tot integrale beleidsaanpakken komt en als één overheid functioneert;
- Prestaties levert die daadwerkelijk impact hebben in de leefwereld van mensen.

En toch lukt dat vaak niet. Iedere rijksambtenaar ziet zichzelf soms dingen doen of zeggen die niet de rijksoverheid opleveren die we willen. We zeggen bijvoorbeeld niet wat er te zeggen is, we steggelen met andere departementen, we leveren wollige kamerbrieven af, we verschuilen ons achter een opdracht terwijl we weten dat de opgave iets anders vraagt, enzovoorts.

We zitten gevangen in belemmerende collectieve patronen. En door erin mee te doen, versterkt ieder van ons het patroon. Omdat ze werken als zichzelf versterkende loops. Het volgende plaatje illustreert dit met een eenvoudig voorbeeld: om goed wakker te worden heb je koffie nodig, door teveel koffie, slaap je minder goed, waardoor je weer meer koffie nodig hebt om wakker te worden, en zo door.

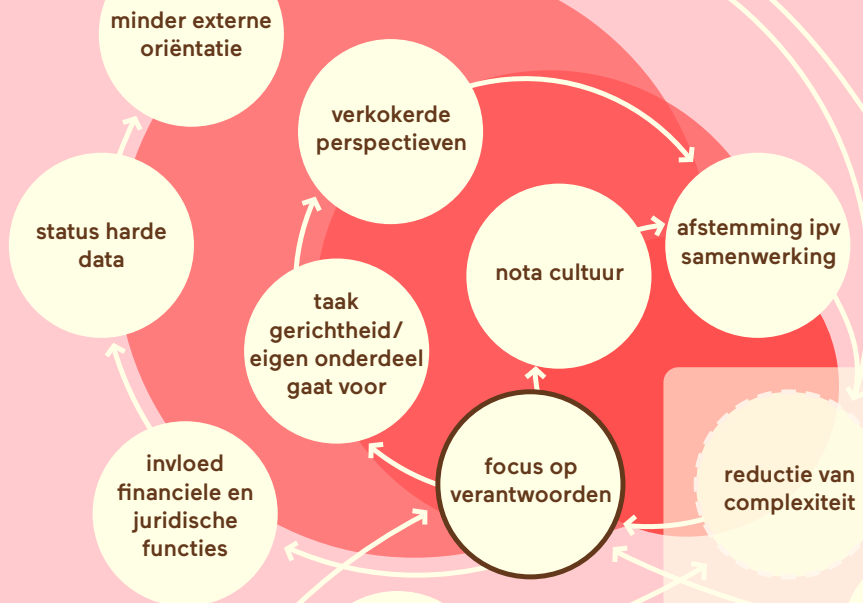
Caffeïne patroon



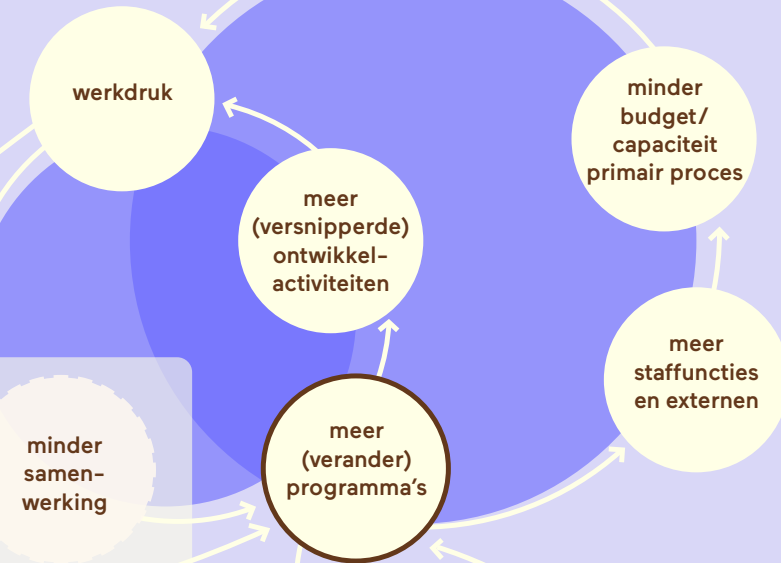
Binnen de rijksoverheid hebben we de volgende 4 patronen onderscheiden (na de visuele weergave zijn ze ook uitgebreider beschreven).

1. **Veranderpatroon:** speciale veranderinitiatieven zorgen ervoor dat er in het primaire proces minder tijd en capaciteit is om de beoogde verandering waar te maken, waardoor er nog meer druk op verandering wordt gezet.
2. **Hiërarchiepatroon:** de hoge druk op de ambtelijke top maakt dat zij te weinig tijd hebben voor complexe dossiers en besluitvorming vereenvoudigd plaatsvindt, hetgeen tot minder effectief beleid leidt en een nog grotere druk.
3. **Politiek patroon:** onder scherpe politieke verhoudingen is er druk om te scoren en vooral om fouten te vermijden, waardoor er minder effectief beleid gevoerd wordt en de politieke verhoudingen verder verscherpen.
4. **Verantwoordingspatroon:** de focus op verantwoorden leidt tot interne oriëntatie, taakafbakening en verkokerde perspectieven, hetgeen ineffectief beleid oplevert wat de behoefte aan (extra) verantwoording vergroot.

verantwoordingspatroon

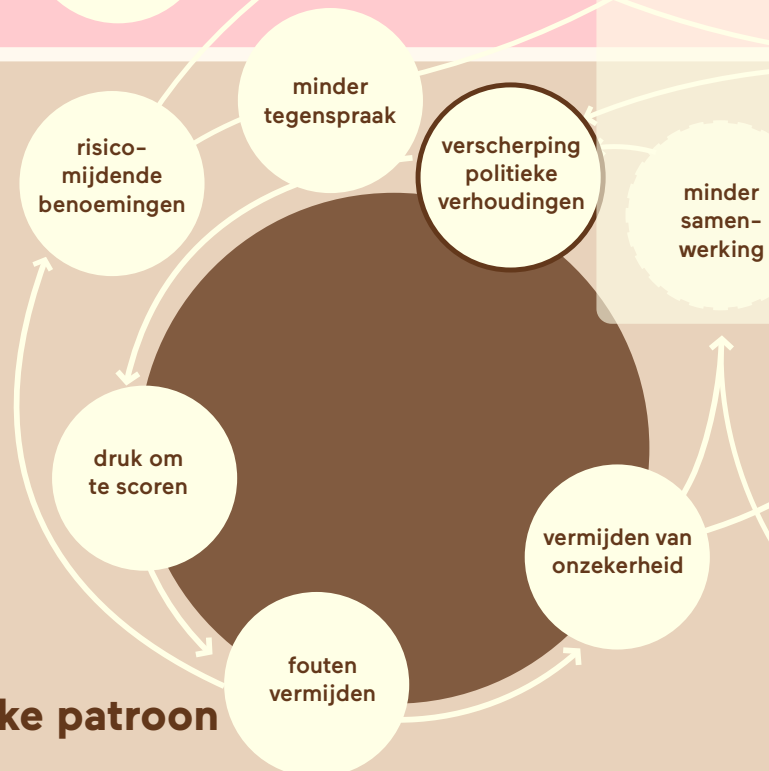


veranderpatroon

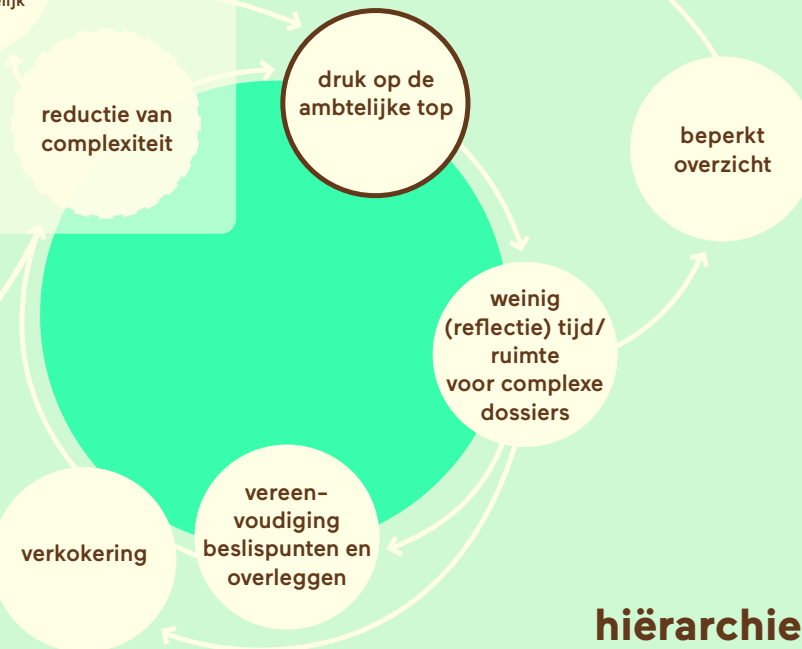


ineffectief beleid
uitblijvend
maatschappelijk
effect

politieke patroon



hiërarchiepatroon



Doorbereken van patronen

Vicieuze patronen worden niet doorbroken door een of meer van de componenten van het patroon te veranderen. Een ingeburgerd patroon is daar te krachtig voor. Dus, de koffieloop wordt niet doorbroken door een voornemen om minder koffie te drinken of meer te slapen. Een doorbraak ontstaat via het confronteren van onderliggende overtuigingen. Die kan voor iedereen anders zijn, maar in dit eenvoudige voorbeeld bijvoorbeeld 'ik heb koffie nodig om wakker te worden'. Een nieuwe, bekrachtigende overtuiging kan bijvoorbeeld zijn: 'ik kan tijd maken voor een frisse ochtendwandeling en dan ben ik ook wakker'.

Om de patronen in de rijksoverheid te doorbreken staan we gezamenlijk voor de volgende transformatieve stappen:

- I. Herkennen van vicieuze en beperkende patronen
- II. Onderscheiden van de eigen overtuigingen
- III. Omarmen van een nieuwe bekrachtigende overtuiging

Dit klinkt simpel, maar is bij ingesleten patronen vaak een hele uitdaging omdat we de onderliggende overtuigingen zo vanzelfsprekend ervaren dat we ze niet meer zien als aannames, maar als de realiteit.

Toelichting op de 4 patronen

Centraal staat de ervaring (of constatering) van Ineffectief beleid, ofwel het uitblijven van maatschappelijk effect. Na analyse zijn daar twee belangrijke directe oorzaken voor:

- Reductie van complexiteit
- Minder samenwerking

Deze twee veroorzakers zie je in het vierkant in het midden om grafische redenen dubbel weergegeven. Het uitblijven van maatschappelijk effect triggert via 4 sleutelfactoren de 4 genoemde patronen:

- Het starten van meer veranderprogramma's zwengelt het veranderpatroon aan
- De druk op de ambtelijke top het hiërarchie patroon
- De verscherping van politieke verhoudingen het politieke patroon
- De focus op verantwoording het verantwoordingspatroon.

Om de vicieuze patronen te doorbreken is het nodig te onderscheiden welke overtuigingen onder deze sleutelfactoren liggen (voor ieder persoonlijk en voor hoe we zaken georganiseerd hebben).



Hoewel sommige programma's op hun specifieke terrein relatief succesvol kunnen zijn, heeft deze strategie een keerzijde. Investeren in veranderprogramma's betekent dat er een organisatie opgetuigd wordt waarin ambtenaren met deze opdracht aan de slag gaan, waardoor minder budget en capaciteit is voor reguliere processen. De veranderprogramma's initiëren bovendien activiteiten waar de lijn aan moet deelnemen. De druk op beleidsambtenaren neemt toe, terwijl de ontvankelijkheid om bij te dragen aan of te participeren in veranderprogramma's afneemt.

"Dan krijgen we een beleidskompas, maar dat ding is niet te begrijpen. Dus in plaats van dat het me helpt, kost het me alleen maar meer tijd."

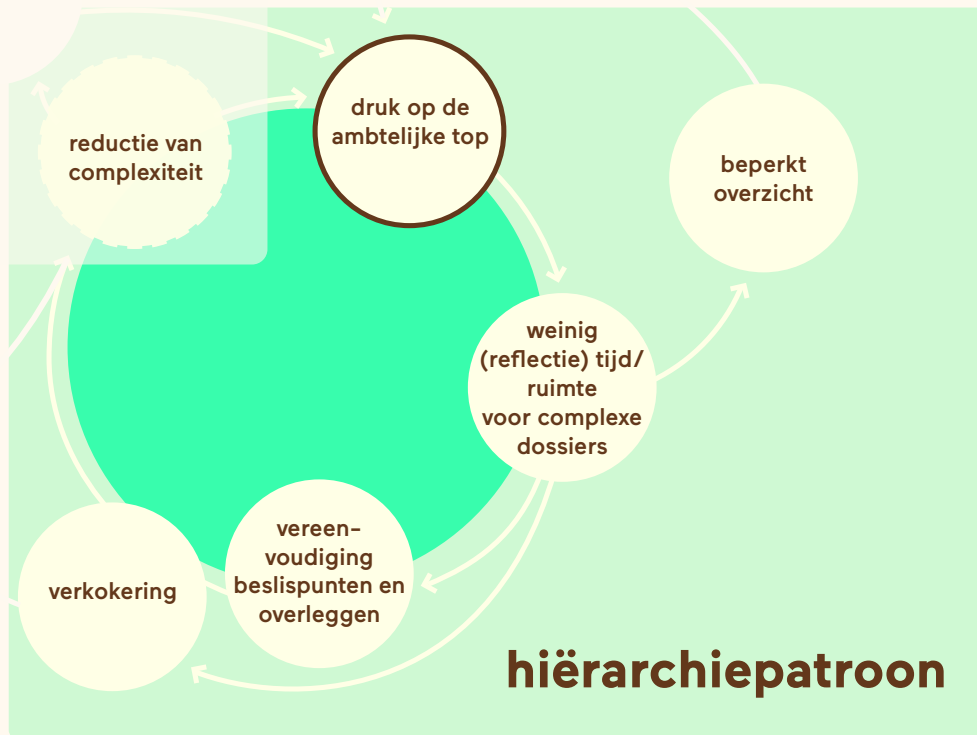
"Elk programma levert een mooi rapport op, met lessen voor de rest. En in het beste geval volgt er dan een goed bezocht symposium, maar daarna belandt het toch vaak in een la."

1. Veranderen ≠ verandering organiseren

Verandering binnen een organisatie gaat over het veranderen van menselijk gedrag – en menselijk gedrag wordt bepaald door persoonlijke drijfveren, wat mensen kunnen, (organisatieculturele) overtuigingen van wat juist handelen is, en de structuren die het ene gedrag makkelijker maken dan het andere.

Om de beoogde verandering teweeg te brengen is de overheid de afgelopen decennia diverse veranderprogramma's gestart.

De scope van de veranderprogramma's is vaak beperkt, waardoor brede implementatie niet of langzaam tot stand komt. Brede veranderstrategieën zijn vaak gebaseerd op scholing en tooling. Terwijl ambtenaren druk zijn en vaak al moeite hebben hun reguliere werkzaamheden te volbrengen, en met taakstellingen geconfronteerd worden, wordt hun nog iets extra's gevraagd. Initiatieven en tools die bedoeld zijn om ambtenaren te leren zich meer op de opgave en samenwerking te richten leiden er zo paradoxaal genoeg toe dat ambtenaren zich nog meer gaan focussen op hun eigen taak.



2. Sturen in complexiteit ≠ besluiten nemen

Op het gebied van complexe opgaven hebben de SG's, DG's en directeuren een belangrijke rol in het organiseren van interdepartementale samenwerking, en samenwerking met decentrale overheden en uitvoeringsorganisaties. Elk van hen heeft een breed palet aan onderwerpen en dossiers onder zich.

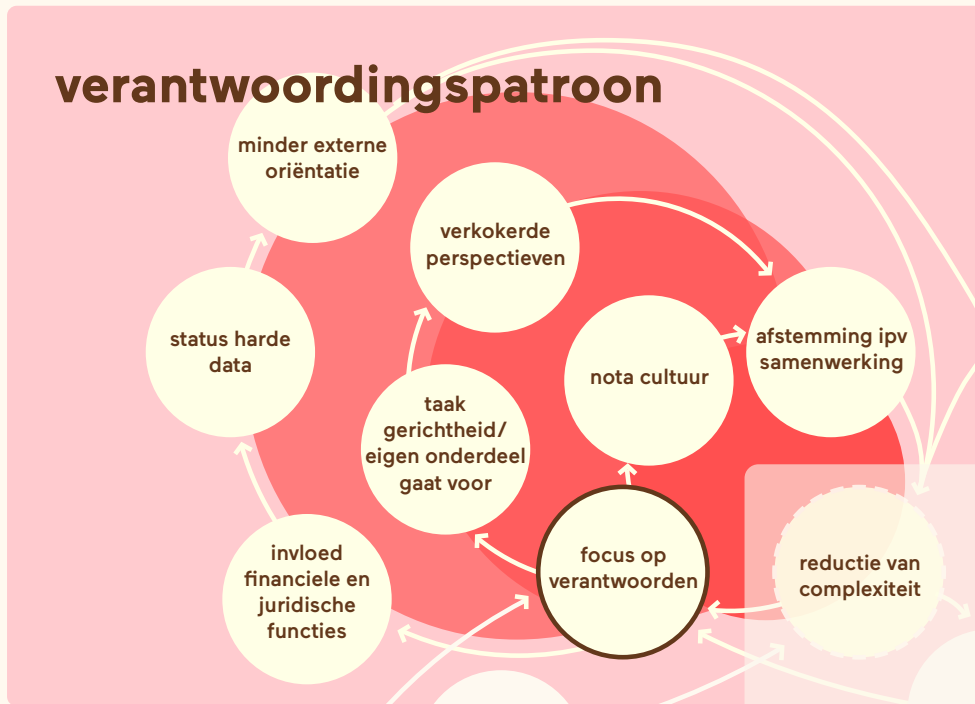
Het uitblijven van de beoogde verandering (en maatschappelijk effect) vergroot de druk op de ambtelijke top, want op die verandering wordt op topniveau gestuurd. Topambtenaren hebben echter beperkte tijd en ruimte voor reflectie en

samenwerking op deze complexe dossiers. Door de sterke hiërarchische structuur, moet er veel 'door de lijn'. Het resultaat is dat onderwerpen in korte tijd worden besproken. Een kwartier of een half uur overleg vereist dat complexe zaken moeten worden teruggebracht tot simpele voorstelling van zaken en snel te nemen besluiten. De toename in complexe opgaven waartoe de overheid zich moet verhouden vergroot de druk op de top en realiseert daarbij de paradoxale consequentie het nog meer te versimpelen en complexe opgaven terug te brengen naar simpele besluiten.

"Wat gewoon lastig is...hoe hoger in de organisatie des te minder tijd is er om de inhoud in te duiken."

"Als een nota van mij de lijn in gaat, verbetert mijn manager afkortingen maar voor praten over de inhoud is weinig tijd."

De beperkte ruimte voor reflectie en samenwerking maakt dat de benodigde verbindingen en overzicht niet altijd tot stand komt. Dit lukt vaak al moeilijk binnen het eigen departement, laat staan interdepartementaal, interbestuurlijk of met andere externe partners. De korte overleggen en de snelle besluitvorming op veel overlappende dossiers leidt ertoe dat er veel parallelle processen ontstaan. Bijvoorbeeld programma's die veel overlap hebben en vaak het bestaan van elkaar op voorhand niet kennen. Deze programma's veroorzaken een groter wordende overheid, met een even kleine top, waardoor de druk op die top toeneemt en de ruimte voor reflectie, visieontwikkeling en verbinding nog meer afneemt.



3. Verantwoordelijkheid nemen ≠ goed verantwoorden.

Verantwoordingsprocessen dragen bij aan een transparante overheid: een overheid die zo georganiseerd is dat besluitvorming te herleiden is en het onmogelijk maakt voor individuele ambtenaren om vanuit persoonlijke ideologie invloed te hebben.

De verantwoordingscultuur is echter zo sterk doorontwikkeld dat processen het enerzijds ontmoedigen om persoonlijk verantwoordelijkheid te nemen voor een opgave, en anderzijds verantwoordingsorganen een grote invloed geven op de uitkomsten. Dit gaat ten koste van effectiviteit.

Een sterke focus op het proces en de verantwoording van genomen stappen en gemaakte besluiten heeft geleid tot een nota-cultuur. Belangrijke overleggen vinden niet plaats zonder stevige ambtelijke voorbereiding en besluitvorming moet 'in de lijn' gebracht worden middels een nota. Nota's, notities en annotaties vragen veel afstemming en schrijfwerk van veel ambtenaren die niet aan tafel zitten of een uitgesproken rol hebben in het proces. Er zijn veel ambtenaren betrokken, er wordt veel afgestemd, maar niemand voelt zich écht persoonlijk betrokken en er wordt enkel op elkaar gereageerd maar niet echt creatief samen gewerkt.

"Als er een nota geproduceerd moet worden voor onze DG doet iedereen zijn plasje, maar een sterk verhaal waar het echt om draait wordt het niet."

"Kijk, wat we waarderen in de organisatie is feitelijke, wetenschappelijke, en harde data. Maar die helpen vooral problemen begrijpen – ze helpen niet bij het vormgeven van de toekomst."

Er is een sterke focus ontstaan op duidelijkheid over wie welke taak heeft en waarop afgerekend wordt. Hoewel ambtenaren vaak rationeel wel weten dat geen enkel departement een complexe opgave alleen kan aanpakken, is er toch een sterke behoefte om de verantwoordelijkheid bij 1 organisatie te leggen. In plaats van de gezamenlijke expertise creatief te benutten, gaat de energie uit naar het verdelen van taken en rollen. Als er samenwerking wordt gezocht, dan is de reflex om eerst uit te zoeken wie waar precies van is.

Deze cultuur maakt dat een overheidsorganisatie de opgave ook gaat begrijpen vanuit de taak. Voor iemand met een hamer wordt alles een spijker. Dit wordt nog eens versterkt door een sterke voorkeur voor oplossingen en actie gericht op oplossingen, in plaats van het ontwikkelen van een gezamenlijk begrip van en kijk op de opgave en een complexiteitserkennende aanpak. Interdepartementale samenwerking verwatert zo tot interdepartementale overleggen waar ieder departement zijn particuliere aanpak en oplossing ontwikkelt, en deze afstemt met elkaar langs de lijnen van ieders 'taakvelden'.

De focus op verantwoording leidt ook tot veel invloed op de inhoud vanuit organen die die verantwoordingsprocessen ondersteunen.



4. Maatschappij dienen ≠ politiek dienen

Van de meeste overheidsorganisaties zitten de ministeries het dichtst tegen de landelijke politiek aan. Zij zijn degenen die de politiek moet adviseren en zijn de eerste ambtelijke verantwoordelijken om politieke besluiten van het kabinet en de Tweede Kamer uit te voeren. Zij staan daarmee het meest in de schijnwerpers als het gaat om het verantwoorden van uitgevoerde besluiten. Deze schijnwerpers zijn zo groot omdat de landelijke politiek sterk wordt gevolgd en beïnvloed door reguliere en sociale media.

In het ambtelijk-bestuurlijk samenspel hebben ambtenaren de plicht om te handelen vanuit het publieke belang en bewindspersonen (en het parlement) ook van tegenspraak te voorzien als dat belang geschaad wordt.

In de Tweede Kamer zijn steeds meer nuances in opvattingen relevant en staan verhoudingen op scherp. Voorbeelden van ineffectief beleid worden aangegrepen en uitvergroot om zich te onderscheiden. Mede door de belangen van (sociale) media om aandacht te trekken en vast te houden en de daarmee verband houdende algoritmes ontstaat er een druk om te scoren – waarbij de ambtstermijn van vier jaar (of korter) de druk opvoert om besluiten te nemen en resultaten te laten zien. Het lange termijnperspectief verdwijnt verder naar de achtergrond. Fouten krijgen veel aandacht, met als gevolg dat niemand een misstap wil begaan en risico's mijdt in plaats van dat de grote onzekerheden bij complexe opgaven omarmt en open, creatieve samenwerking wordt gezocht. Complexe opgaven worden versimpeld tot beheersbare problemen en aangepakt met kleine, haalbare en voorspelbare interventies, die op de lange termijn contraproductief of zelfs schadelijk kunnen zijn.

“Wat gewoon lastig is, is dat elke bewindspersoon wil scoren. Maar op complexe opgaven kan je niet snel scoren en kan snel handelen de boel zelfs verergeren.”

“Uiteindelijk zie je toch dat de ambtenaren die het best ‘de lijn dienen’ carrière maken.”

Deze druk vanuit de Kamer gericht op snelle oplossingen en het vermijden van risico's heeft ertoe geleid dat er een departementale cultuur is ontstaan die er bijvoorbeeld op gericht is ministers “uit de wind te houden” of “te dienen” in plaats van tegengas op politieke versimpeling van zaken. Hoewel er ambtenaren zijn die wel tegengas bieden, ervaren veel ambtenaren in de praktijk regelmatig dilemma's: dienen we de politiek, of de samenleving? In een high-stressed context met een strikte taakopvatting is weinig ruimte voor reflectie en tegenspraak. Dit heeft tot gevolg dat ambtenaren die “de lijn dienen” en weinig oponthoud veroorzaken met lastige vragen het vaak verder schoppen in hun ambtelijke carrière. Daarmee heeft het Rijk zijn eigen in-stand-houdende patroon gerealiseerd voor deze cultuur.