

# Jaap Uijlenbroek pleit voor vergroten besturingskracht



Terwijl hij koffie en water serveert, onderstreept Jaap Uijlenbroek dat hij dit interview geeft met de pet op van hoogleraar arbeidsverhoudingen publieke sector aan de Albada-leerstoel van de Universiteit Leiden. En niet in de hoedanigheid van de topambtenaar die hij natuurlijk ook is. In zijn oratie, getiteld 'Arbeidsverhoudingen aan het werk. Grootchaligheid en kleinschaligheid verbinden', pleit Uijlenbroek voor een Wet op de infrastructuur van de overheidsbedrijfsvoering. Ook breekt hij een lans voor het aanstellen van één eindverantwoordelijke secretaris-generaal voor het Rijk met boven-departementaal mandaat.

**U**ijlenbroek stelt, daarbij verwijzend naar een onderzoek van de Nationale ombudsman, dat een grote groep burgers meer tevreden is over de dienstverlening van de overheid (grootchalig en efficiënt) dan een aantal jaren geleden, maar dat bij een kleine groep burgers de ontevredenheid juist is toegenomen (gebrek aan menselijke maat). "Wij leven in een tijdsgewricht van aandacht voor het individu", zegt de bijzonder hoogleraar. "Je moet als overheid twee dingen doen. Enerzijds is het heel belangrijk om te blijven sturen op die grootchaligheid, over alle bestuurslagen heen. Al was het alleen maar vanuit kostenbesparing en efficiency. Daar zit ook het ontwikkelen van infrastructuur in, want infrastructuur is 'by definition' grootchalig. En anderzijds gaat het om micro-denken: ruimte vragen om en geven aan die kleinschaligheid. Daar moet je specifieke voorzieningen voor treffen, zoals het investeren in kwaliteit, zodat die burger wordt behandeld en bediend in zijn individuele context."

## Subtiel verschil

Uijlenbroek sprak in zijn oratie over de 'handelend' ambtenaar versus de 'behandelend' ambtenaar. "Een subtiel verschil, maar een behandelend ambtenaar zet een stempel en gaat door naar zijn volgende formulier. Een handelend ambtenaar grijpt in. Die neemt de context van de burger als uitgangspunt en lost het probleem op. Maar, dan moet je die burger ook kennen in de context van zijn problematiek. Dat vereist nabijheid, maar door de decentralisaties zijn ambtenaren in een compleet andere systematiek en werkwijze terecht gekomen. En in haar massale processen kent de Rijksoverheid de burger alleen vanuit zijn administratieve context. Je kent hem niet als mens. Maar de burger wil dat hij, of zij, als mens gekend wordt wanneer er iets bijzonders gebeurt, bijvoorbeeld met zijn belastingaangifte of zorgvraag. Die menselijke maatvoering zijn we wel een beetje met elkaar kwijtgeraakt."

"Ik had het in mijn oratie over het UWV en dat daar maatwerk was afgeschaft. Dat kwam voort uit beleid en taakstellingen. Maar de nieuwe directeur van het Werkbedrijf, Tof Thissen, maakt hierin een andere beweging met als inzet een 'begrijpelijke en toegankelijke overheid'. Kleinschaligheid is in de maat van de menselijkheid kunnen praten over iemands problemen. Dat vraagt om persoonlijk contact. Tof Thissen voelt dat heel goed aan. In dat opzicht is hij - op zijn niveau - ook een

voorbeeld van een handelend ambtenaar. Het UWV moet doorgaan met digitalisering en efficiency-denken en handelen. Dat is nodig om die grote groep van mensen glad te bedienen en anders wordt het ook disproportioneel duur. Maar ik ben blij dat men ook investeert in een meer persoonlijke benadering als daarom wordt gevraagd."

## De samenwerking zoeken

"Als je redeneert vanuit de maatschappelijke vraagstukken - zoals we dat nu doen vanuit een uitvoeringsperspectief en een klantbedieningsconcept - dan zouden de uitvoerders veel meer de samenwerking moeten zoeken. Ze zouden de burger meer integraal moeten benaderen, over alle organisatiestructuren heen. En die uitvoerders worden op hun beurt ook weer beleidsmatig aangestuurd, dus zul je ook naar die beleidsmatige kant moeten kijken. Ook daar moet meer integraliteit in komen." "Wat je ziet, is dat maatschappelijke vraagstukken zich steeds anders manifesteren. Ze doen een appèl op een wisselende consultatie van departement overschrijdende beleidsterreinen. Hoe zorgen wij ervoor dat de overheid in eenzelfde tempo kan mee ontwikkelen, hoe brengen we meer flexibiliteit in die overheid? Zijn wij - de grootchaligheid - in staat om over alle departementsgrenzen heen de Rijksoverheid aan te sturen op een manier zodat die snel kan mee ontwikkelen en zich kan hergroeperen rond de maatschappelijke vraagstukken? En, zijn wij ook in staat om daarbinnen die kleinschaligheid te organiseren? Je moet het beide doen. Het is geen of/of, het is en/en."

### Zijn daar voorbeelden van te geven?

"Dat is een interessante vraag. De grootchaligheid bedient een heel stuk van de samenleving. Dat gaat voor die 95 procent goed. Maar, zijn er voorbeelden waar je de grootchaligheid en de kleinschaligheid samen heel goed ziet gebeuren?", stelt Uijlenbroek retorisches.

Hij neemt een slok van zijn koffie en denkt hardop. Dan zegt hij: "Als ik denk aan de publieke sector: de studiefinanciering is een heel goed draaiend proces. Maar dat is één proces, dat gaat niet door alle structuren heen. Dus dan is de vraag eigenlijk: zoek iets wat door alle structuren heen gaat... In het bedrijfsleven bestaan dat soort vormen van ketenintegratie wel, van magazijn tot ordervraag. De overheid kent in dat opzicht veel complexere vraagstukken. Je zit vanuit verschillende beleidsthema's naar

Prof. dr. Jaap Uijlenbroek

is sinds zijn oratie van 13 februari 2015 bijzonder hoogleraar arbeidsverhoudingen in de publieke sector van de Albada-leerstoel aan de Universiteit Leiden. Uijlenbroek was van juli 2008 tot en met december 2013 directeur-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk en in die functie o.a. verantwoordelijk voor het uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst. Sinds 1 januari 2014 is hij directeur-generaal Rijksvastgoedbedrijf bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.



hetzelfde maatschappelijke probleem te kijken. Op lokaal niveau zie je dit veel meer gebeuren omdat het burgerperspectief daar pregnanter aanwezig is, zeker ten aanzien van probleemgroepen. Op Rijksniveau bestaan bij de inspecties een aantal voorbeelden zoals bij de handhaving in de horeca. Onder druk wordt op Rijksniveau ook breder geschakeld, zoals het actuele vluchtelingen vraagstuk laat zien. Maar eigenlijk wil je dat ook kunnen in een normale situatie.”

*In een normale situatie is het moeilijk om elf secretarissen-generaal op één lijn te krijgen?*

“Er zijn natuurlijk grote stappen gezet. Zeker op het terrein van bedrijfsvoering. Maar naar het primaire proces toe, is het toch moeilijker. Als voorbeeld noem ik het ontwikkelen van de GDI, de Generieke Digitale Infrastructuur van de overheid. Bas Eenhoorn is aangesteld als Digicommissaris, maar dat is - met alle respect, ik noem Bas ook in mijn oratie - toch een hulpconstruct dat we nodig hebben om het bij elkaar te krijgen. En in plaats van dat we hem erboven zetten, zetten we hem ernaast.”

*Terwijl de suggestie van die rol wel is dat hij er juist boven zou zitten.*

“De rol van de Digicommissaris is geënt op die van de Deltacommissaris. Maar die heeft mandaat. Wij organiseren in Nederland dingen vrij plat, zal ik maar zeggen. Ook in termen van verantwoordelijkheden en machts-

**“Wat je ziet, is dat maatschappelijke vraagstukken zich steeds anders manifesteren.”**

verhoudingen: alles verdelen. Maar de keerzijde daarvan is, dat we niet iemand hebben die de eindregie heeft en die gewoon ergens op aanspreekbaar is. Wij hebben vrij goed geregeld hoe de Nederlandse weginfrastructuur in elkaar zit en wie waarop aanspreekbaar is. En als je écht vanuit een infrastructuurconcept denkt over de generieke ICT voor de publieke sector: hoe definieer je dan die infrastructuur - wat is wel infrastructuur, en wat

niet? - en wie is dan daarvoor verantwoordelijk? We hebben hele goede afspraken wie verantwoordelijk is voor welke wegen, wie ze aanlegt, over wat je moet betalen als je er gebruik van maakt. Daar kun je van alles van vinden, maar er ligt gewoon een model.”

**Taakverantwoordelijkheid en bevoegdheid**

“De ‘bottomline’ is dat je tegen alle gebruikers van die infrastructuur zegt: 1, gij zult van de infrastructuur gebruik maken; 2, gij zult volgens dit betalingsmodel een bijdrage leveren; en 3, er is iemand die verantwoordelijk is voor en aanspreekbaar is op het functioneren van die infrastructuur en op het ontwikkelen ervan. Dan breng je ook weer taakverantwoordelijkheid en bevoegdheid met elkaar in balans. En op het moment dat die verantwoordelijkheden goed belegd zijn, kun je het ook loslaten. Dat is nu vaak de vrees: als ik van jou afhankelijk ben, en jij doet het niet goed, dan krijg ik op mijn kop. Ik zeg het nu even heel hard. Welke minister staat dan in ➤

- de Kamer, is dan de vraag. Welke ambtenaar moet zich verantwoorden? Dat moet je natuurlijk heel helder maken en daar de consequentie van aanvaarden.”

Daarom pleit Uijlenbroek voor één eindverantwoordelijke secretaris-generaal voor het Rijk. “Het gaat met name om probleemoplossend vermogen in de casus waar belangen botsen. Als het politieke belangen zijn, horen ze politiek te worden uit gesorteerd. Als het organisatorische belangen zijn, dan moet die persoon er een knoop over kunnen doorhakken. Natuurlijk komt daar een structuur en een staf omheen. Canada heeft zo’n model, Engeland heeft zo’n model. De vraag is dus of we met elkaar de stap willen zetten om die besturingskracht te ontwikkelen.”

“De maatschappelijke vraagstukken hebben een dusdanig ontwikkelings-tempo, dat je ook daarvoor besturingskracht moet ontwikkelen. Ook als er geen acute crisis is. Om de flexibiliteit te verhogen, zodat je snel verschillende beleidsonderwerpen aan elkaar kunt koppelen, is een andere structuur nodig.”

Uijlenbroek voelt zich hierin gesterkt door het advies dat de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) op 1 oktober jl. aan minister Stef Blok voor Wonen en Rijksdienst presenteerde: ‘Sturen en verbinden. Naar een toekomstbestendige Rijksoverheid’. Daarin wordt gesteld dat politiek en ambtelijk Den Haag ‘op de schop’ moet omdat maatschappelijke vraagstukken vragen om een responsievere organisatie. “Maar, we praten wel over iets heel fundamenteels hè? Dus je kunt hier niet lichtvoetig in gaan staan.”

*U bent de aanjager van dit gedachtegoed, ligt daar achter nog wel de wens om het gerealiseerd te krijgen?*

“Dat vind ik een moeilijke vraag. De discussie is niet nieuw. Het denken ontwikkelt zich en maatschappelijk is het nodig dat er stappen worden gezet. De afgelopen decennia hebben we in termen van stroomlijnen, ‘business proces re-engineering’, taakstellingen en digitalisering enorme stappen gezet. Waardoor we als maatschappij, hoe je het ook wendt of keert, veel efficiënter zijn geworden. Dat heeft ook veel welvaart met zich mee gebracht. Maar je ziet ook een soort van ontmenselijking van de processen. We zijn nu op het punt gekomen dat we weer nuances moeten aanbrengen. Je moet kleinschaligheid organiseren in je massale proces.”

