

## Inzending 22 Jelle Tietnego

### **Arbeidsproductiviteit ambtenaar van de toekomst**

Deze prijsvraag heeft mij uitgedaagd mee te denken over voorstellen die leiden tot verbeteringen van de arbeidsproductiviteit binnen de rijksoverheid. Wellicht heb ik de prijsvraag breder geïnterpreteerd dan de bedoeling is, zo heb ik het vaak over doelmatigheid in plaats van arbeidsproductiviteit. Mijn insteek is om vernieuwingen aan te dragen, die het functioneren van het openbaar bestuur als geheel ten goede komen. Daarbij ligt de focus niet alleen op beter, maar ook op anders. De insteek is om de vanzelfsprekendheid van bestaande werkwijzen aan de orde te stellen, nieuwe perspectieven te bieden.

#### **1 Verticale flexibiliteit, tussen beleid uitvoering en toezicht**

Een van de kenmerken van het werken bij de rijksoverheid is dat de gewenste resultaten (en dus ook de arbeidsproductiviteit) maar in beperkte mate vooraf te voorspellen zijn. Soms zijn er pieken van enkele weken veroorzaakt door incidenten, dat kan doorlopen tot een verhoogde inzet die jaren (een kabinetsperiode) voortduurt. Soms geldt het tegenovergestelde: 'het onderwijs heeft na alle herzieningen rust nodig', de minister legt de focus op een beperkt aantal dossiers en wenst op vele andere dossiers geen onnodige risico's te lopen. Het 'uit de wind houden' van een staatssecretaris/minister of beheren van een 'waakvlam dossier' is lastig te koppelen aan een begrip als arbeidsproductiviteit. In tijden van crises, onrust of maatschappelijke incidenten wordt op deze thema's wel van de overheid antwoorden en oplossingen verwacht. Het inspelen op een fluctuerende vraag kan alleen door het creëren van overcapaciteit of flexibiliteit. De gewenste overcapaciteit om in te kunnen spelen op brandhaarden is bij de brandweer en het leger meer expliciet en geaccepteerd dan elders in het rijk. Bij veel ministeries worden -als oplossing voor deze fluctuaties- medewerkers in toenemende mate in algemene dienst aangesteld. Als beleidsmedewerker, communicatiemedewerker of wetgevingsjurist, werk je steeds minder op vaste dossiers. Als je een klus of truc op een onderwerp beheerst kan je op deze '*procesvaardigheid*' ook worden ingezet op een thema waar je inhoudelijk minder van weet. Bij urgentie is een '*procesvaardigheid*' alleen echter vaak onvoldoende om een dossier over te nemen, of te ontlasten. Flexibele inzet van inhoudelijke kennis, tussen beleid, onderzoek, uitvoering en toezicht is praktisch gezien erg lastig en komt dan ook zelden voor. Dit komt overeen met de bestaande loopbaanpaden. In toenemende mate verschuiven medewerkers van dossier met behoud van rol, wat met het nodige verlies aan inhoudelijke expertise gepaard gaat. Flexibiliteit en mobiliteit tussen kerndepartement, wetenschappelijk onderzoekers buitendiensten en inspecteurs (andere rol zelfde onderwerp) is veel lastiger te regelen en wordt niet of nauwelijks gefaciliteerd. Veel medewerkers zijn juist erg inhoudelijk gedreven en zouden zich graag binnen de inhoudelijke kolom doorontwikkelen. De effectiviteit van een ministerie is ook afhankelijk van de afstemming tussen beleid, uitvoering en toezicht. Uitwisseling van personele capaciteit (deskundigheid) tussen beleid, uitvoering en toezicht zal ook de gewenste onderlinge afstemming verbeteren. Dat is naast het flexibiliteitsvraagstuk een ander argument voor dezelfde oplossing. *Flexibele inzet van medewerkers draagt bij aan een verhoogde arbeidsproductiviteit, benut ook de kansen van 'verticale' flexibiliteit op inhoudelijke expertise. Een aanstelling in algemene dienst (kerndepartement én buitendiensten) helpt daarbij.*

## **2 De ambtenaar als professionele kenniswerker**

Een groot deel van de rijksambtenaren is te typeren als kenniswerker, dat geldt niet alleen voor beleidsmedewerkers maar ook voor voorlichters onderzoekers en adviseurs. Deze ambtenaren zijn voornamelijk bezig met kennis en informatie verzamelen, verwerken en communiceren. Daarbij neemt de hoeveelheid kennis en informatie bijna exponentieel toe, de maatschappelijke problemen die het betreft zijn in toenemende mate complex en wederzijds afhankelijk. Toch wordt kenniswerken niet als een vak gezien, laat staan dat er serieuze aandacht is voor professionele ontwikkeling op dit terrein. Kenniswerken of iets in die zin is ook geen rijkscompetentie. Nieuwe methoden van kennisverzameling en verwerking sijpelen maar mondjesmaat door in het ambtelijk apparaat. Het primaire proces is de afgelopen decennia, ondanks ICT technologieën en concepten over interactieve beleidsontwikkeling nog niet fundamenteel veranderd. Een enkel departementen experimenteert wat zoals Sociale Zaken, een aantal gemeenten pakken zaken echt anders op, maar er wordt nog niet echt breed doorgepakt. Een ander positief geluid komt vanuit de ambtenaar 2.0. Maar cynisch gesteld is in het land der blinden eenoog nog steeds koning. Vanuit het perspectief van de professionele kenniswerker is het leeuwendeel van de betrokkenen onbewust onbekwaam, wordt er niet gestuurd op verdere professionalisering. Het is verrassend dat hetgeen waar de gemiddelde ambtenaar de meeste tijd aan besteed, vanuit het oogpunt van efficiency zo weinig aandacht krijgt. Voordat concrete oplossingen aanslaan, dient er eerst een bewustwordingscampagne te worden gestart. De huidige norm van kenniswerken dient collectief als onvoldoende te worden bestempeld, waarop mensen dan ook persoonlijk hun verantwoordelijkheid nemen (bij VWS wordt nu ook al veel geklaagd over de ineffectiviteit van bijvoorbeeld vergaderen, maar niemand meldt zichzelf aan voor een cursus effectief vergaderen die in gratis aanbod VWS-academie zit). Professionalisering van die taken en processen die het meeste arbeidstijd kosten, zal ook de meeste winst aan arbeidsproductiviteit opleveren. *Faciliteer onderzoek, organiseer forumdiscussies en biedt innovaties over kenniswerken een platform, zodat nut en noodzaak van professionalisering op dit vlak een vanzelfsprekendheid wordt.*

### **3 Bestuurlijke vernieuwingen**

De gewenste verhoging van de arbeidsproductiviteit ligt in het verlengde van de toenemende nadruk op doelmatig handelen van de rijksoverheid. De overheid wordt geconfronteerd met veel negatieve publiciteit bij dossiers als de Betuwelijn, re-integratiebureaus de Noord- Zuidlijn, of de aanschaf opvolger F16. Er zijn miljarden belastinggeld met dergelijke investeringen gemoeid, geld waar de burger optimaal maatschappelijk rendement van verwacht. Historisch gezien ligt de nadruk binnen het openbaar bestuur meer op rechtmatigheid en betrouwbaarheid. Het politieke, bestuurlijke en rechtssysteem is daar ook op ingericht (controleerende rol volksvertegenwoordigers, ombudsman, rekenkamer, accountanceverklaringen op landelijk, regionaal als lokaal niveau). Alle burgers eerlijk, gelijk en volgens afspraken behandelen zijn de fundamentele van de Democratische rechtstaat en een hele opgave, die Nederland naar internationale maatstaven goed waarmaakt. Dit succes van de Nederlandse overheid is inmiddels als verworvenheid ook bijna een vanzelfsprekendheid. Naast de vanzelfsprekendheid van bestaande taken komt daar de legitieme wens van een zakelijk effectieve overheid bij. De vraag is echter of het bestaande systeem wel voldoende in staat is om ook goed te sturen op doelmatigheid en hoe het belang van doelmatigheid zich verhoudt tot rechtmatigheid en betrouwbaarheid. Om met dat laatste te beginnen, de meest betrouwbare auto is vaak ook de duurste. De ondernemers die de randen van de wet opzoeken met productie in lage lonen landen, aan minimale milieu eisen voldoet, produceert goedkoper dan ideële organisaties als Max Havelaar. Als complicerende factor geldt daarmee dat het streven naar doelmatigheid op gespannen voet kan staan met het streven naar andere waarden als rechtmatigheid en betrouwbaarheid. De historische nadruk op rechtmatigheid en doelmatigheid heeft zijn sporen nagelaten in het constitutionele systeem, de organisatie van de overheid. Dat geldt voor de ambtelijke als ook de politieke kant van het verhaal

#### *De ondernemende ambtenaar?*

Bij een doelmatige overheid, verwacht je dat ambtenaren geprikkeld worden om een bijdrage te leveren aan dit doelmatige handelen. In de praktijk bestaan er echter zelfs systemen en procedures die juist contraproductief uitpakken als het gaat om doelmatigheid. De strikte scheiding tussen geld voor beleid en geld voor ambtenaren die dat beleid moeten ontwikkelen is er een. Goede ideeën stranden soms omdat er geen personele capaciteit/ geld voor was, terwijl enkele fte's soms verantwoordelijk zijn voor het beheer van tientallen of meer miljoenen (een kleine verbetering, meer oplevert dan dit aan voorbereiding in fte's kost). Binnen het 'kasstelsel' kan geld dat je het ene jaar overhoudt doorgaans niet mee nemen naar het volgende, met een beetje pech leidt dat zelfs tot een korting van budget in het volgende jaar.

#### *Politieke sturing en verantwoording*

Politici -door hun brede achtergrond vaak te typeren als leken deskundigen- hebben vaak geen zicht waar de mogelijkheden voor efficiency liggen. In het kader van de VBVB systematiek zijn jaarverslagen en begrotingen wel leesbaarder geworden, maar door de vele instanties die informatie en advies geven over doelmatigheid zien de meeste politici door de rapporten, benchmarks niet de handvatten om te sturen op hoofdlijnen. De directe ondersteuning van de volksvertegenwoordigers op fractie niveau is beperkt, de algemene rekenkamer is groeiende op dit gebied maar fungeert niet als vraagbaak voor individuele politici. Als iets doelmatiger kan zonder dat dit spanningen ten aanzien van de rechtmatigheid of doelmatigheid oplevert, dan is het hele politiek spectrum voor invoering. De vraag roept zich op in welke mate onafhankelijke professionals in meer samenhang, politici kunnen ondersteunen als het gaat om controleren en sturen op doelmatigheid. Past sturen op doelmatigheid wel in de huidige politieke arena, of kunnen aspecten hiervan ook onafhankelijk, a-politiek en professioneel worden aangestuurd?

De vraag is niet zozeer of ambtenaren en politici doelmatigheid belangrijk vinden, het is eerder de vraag of het openbaar bestuur daarvoor wel optimaal is ingericht. Dit vergt een nadere analyse van het functioneren van het openbaar bestuur, met daaropvolgend een fundamentele bestuurlijke vernieuwing. Een doelmatiger functionerend openbaar bestuur zal ook de kloof tussen burger en politiek dichten. Dit is een andere insteek voor bestuurlijke vernieuwing dan de gekozen burgemeester of referenda, die misschien alleen een symptoom bestrijden en niet de

onderliggende oorzaak. In de lijn van het bovenstaande heb ik een concreet verbetervoorstel dat ook los van een algemene of fundamentele bestuurlijke vernieuwing kan worden opgepakt.

Als inhoudelijk betrokken ambtenaar is de vrijheid tot eigenzinnig handelen terecht beperkt binnen de marges van de democratische besluitvorming. Je bent in de eerste plaats loyaal aan de staatsecretaris en/of minister of wethouder. Wat nu als je als ambtenaar weet, ziet en ervaart dat de politiek, de democratisch rechtstreeks gekozen controlerende macht bewust onvolledig wordt geïnformeerd? (Al dan niet afgedwongen door een top-ambtenaar die keuzes heeft te maken in de informatiestroom naar de politieke bewindvoerders). Dit is een vaker voorkomend moreel dilemma, waarop het integriteitsbeleid van mijn eigen ministerie VWS niet ingaat, ook op het rijksweb kan ik er niets over vinden. Het is in elk geval geen optie om zelf naar buiten te treden, contact te zoeken, pers nog kamerleden (Oekaze Kok). Wat nu als een ambtenaar die werkt bij defensie, betrokken is bij de selectie van de nieuwe F16, ziet dat er door interne druk bewust eenzijdig wordt geïnformeerd. Deze morele persoonlijke dilemma's gaan ten koste van de arbeidsproductiviteit en zeker de doelmatigheid van de overheid als geheel. Dat kan beter met een escalatie model, gerichte spelregels bij dergelijke integriteitskwesaties. *Ik stel voor om te komen tot aanvullend integriteitsbeleid, voor het geval dat een ambtenaar voor het morele dilemma staat van loyaliteit aan zijn bewindvoerder versus het betrouwbaar en volledig informeren van de volksvertegenwoordiging.*

#### **4 samenwerking tussen ministeries**

De afgelopen kabinetsformatie zijn er twee programma ministeries opgericht: 'Jeugd en gezin' en 'Integratie en grote steden beleid'. Deze onderwerpen stonden al langer als urgent op de kaart, maar verschillende ministeries waren betrokken/verantwoordelijk. Afstemming tussen ministeries is vaak gewaarborgd, maar echte samenwerking die moet leiden tot herstructureringen is blijkbaar lastiger. Dat roept de vraag op wat het volgende onderwerp wordt waar de politiek ingrijpt omdat ambtelijke samenwerking niet tot de gewenste resultaten leidt, kan je dat voor zijn? Dossiers waar veel geld in omgaat én prognoses die duiden op forse kosten stijgingen zijn interessant als het gaat om arbeidsproductiviteitsverbeteringen. Van een afstand kijkend naar de begroting en premiegelden vallen vanuit dit perspectief dossiers uit de zorg en inkomenswaarborging op (WIA en WWB). In de zorg is vanuit preventie de grootste gezondheidswinst te halen bij groepen met een lage sociaal economische status. Bij het vaste, granieten bestand van de sociale dienst heeft een groot deel fysieke en psychische problemen, die participatie bemoeilijken. VWS weet de burger met een lage sociaal economische status onvoldoende te verleiden tot een gezonder leefpatroon. Als personen uit dezelfde groep met een uitkering thuis zitten, wordt de zorg zelden betrokken in het re-integratieproces (dat is immers niet de verantwoordelijkheid van sociale zaken). Samenwerking op dit dossier, tussen de beide departementen moet haast wel voordeel bieden, zeker als het gaat vanuit één loket gedachte/ de burger (hulp vanuit VWS of SZW? who care's). Gezond én weer aan het werk levert de schatkist veel op, dus ook preventieve investering kunnen als het effect van handelen gegarandeerd is. Het gaat om tientallen miljarden euro's aan overheidsgeld, waarvan de verwachting is dat deze kosten -zonder overheidsingrijpen- ook uitgedrukt in miljarden euro's toe zullen nemen. De volgende vraag is hoe je bij dit onderwerp komt tot effectieve samenwerking. Als men het niveau van interdepartementale afstemming wil overstijgen moeten op zijn minst twee zaken anders worden geregeld: vrijstelling personele capaciteit en effectieve besluitvorming. Als elk besluit alle hiërarchische kanalen van beide departementen langs moet wordt vernieuwing te stroperig en traag: veel energie en weinig arbeidsproductiviteit.

*Voor het thema 'gezond én werk' stel ik voor om een commissaris (verander- of innovatiemanager) te benoemen met een ruim mandaat en een eigen ondersteuning die rechtstreeks op bestuursraadsniveau (of hoger) besluitvorming kan voorleggen.*

*PS er zijn waarschijnlijk nog vele andere constitutionele aspecten die interdepartementale samenwerking bemoeilijken die in dit stuk niet zijn meegenomen evenals prikkels die het bedrijfsleven voor samenwerking wel kent maar door de overheid niet of nauwelijks worden benut. Het punt dat ik wil maken is dat bij kansrijke, urgente interdepartementale thema's met wat meer creativiteit en lef geëxperimenteerd mag worden in de aanpak en aansturing. Met gelijkblijvende middelen, maar een andere aansturing kan dan een verhoogde arbeidsproductiviteit behaald worden.*