

De rechtsstaat is per definitie inefficiënt

‘De beste voorbereiding op een crisis is een andere crisis.’ ‘We moeten met elkaar meer van vertrouwen uitgaan. Dat zou baanbrekend zijn. Daar hoort bij dat je ook niet omvalt als er een keer iets verkeerd gaat.’ ‘Wees dus ook voorspelbaar als overheid.’ Enkele van de wijze uitspraken van Tjibbe Joustra, voormalig Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding. Een inspirerend gesprek.

■ DOOR CASPER SCHOUTEN EN FRED SCHONEWILLE FOTO'S HENRIËTTE GUEST

Na een korte voorstelronde en onze mededeling dat wij het concept voor dit interview voor publicatie nog aan hem voor zullen leggen, wijst de heer Joustra ons op het typisch Nederlandse karakter van deze gewoonte. ‘Als je aan buitenlandse journalisten vraagt of je het interview vooraf in mag zien, kijken ze je aan of je gek geworden bent.’ We besluiten om ons ook deze keer toch maar aan onze eigen gewoonte te houden.

Heeft u zelf ervaring met mediation?

Indirect als voorzitter van de Letselschaderaad. Vanuit die hoedanigheid weet ik dat mediation voor veel van onze leden relevant is en zeker bij langlopende letselschadezaken regelmatig voorkomt. Het is natuurlijk weleens onder mijn verantwoordelijkheid gebeurd maar persoonlijk heb ik het nog niet mee mogen maken. De gebeurtenissen rond mijn vertrek bij het UWV (Uitkeringsinstituut Werknemersverzekeringen) kunnen denk ik niet onder het begrip ‘mediation’ geschaard worden.

Het UWV heeft wel voorop gelopen bij het toepassen van mediation.

Dat klopt. Ik heb indertijd aan Alex Brenninkmeijer, die op dat moment hoogleraar in Leiden was, gevraagd om advies uit te brengen over het toepassen van mediation binnen het UWV. Er speelden toen zoveel bezwaar- en beroepszaken. Daar waren heel veel mensen binnen de organisatie mee bezig. En ik dacht dat mediation hier een nuttige rol zou kunnen spelen. Het advies is afgerond toen ik nog bij het UWV werkzaam was maar de implementatie heb ik niet meer kunnen

doen. Ik begrijp dat dit wel goed heeft uitgewerkt en zijn vruchten heeft afgeworpen. Dat is denk ik ook wel logisch want de ervaring leert dat het enorm scheelt als mensen een levende persoon te zien of te spreken krijgen. De menselijke maat wordt echt beter als een organisatie daadwerkelijk aanspreekbaar is. Dat er echt mensen achter de organisatie zitten en dat je, als je belt, ook echt iemand aan de telefoon krijgt. En als diegene ook nog weet waar het over gaat is dat helemaal

Rechtstreeks contact hebben en gehoord worden: daar draait het om

goed. Kijk bijvoorbeeld naar de Belastingtelefoon. Toen de Belastingdienst daarmee begon liep men echt voorop. Het was een prima instrument maar is in de loop der jaren steeds verder weggezaakt. Als we de uitvoeringsdiensten meer menselijke maat mee willen geven dan moeten we ervoor zorgen dat de burger die contact wil met die uitvoeringsdienst, ook weer meer mensen ziet. Rechtstreeks contact hebben en gehoord worden: daar draait het om. En het geven van een goede uitleg. Het gaat per slot van rekening vaak om gecompliceerde wet- en regelgeving.

Hoe kijkt u aan tegen het onderbrengen van het innen en toekennen van premies en toeslagen in één organisatie, zoals dat is gebeurd bij de Belastingdienst?

Het innen en toekennen van premies en toeslagen zijn fundamenteel verschillende zaken die totaal



Casper Schouten
is redactielid van dit tijdschrift.



Fred Schonewille
is de hoofdredacteur.

verschillende doelgroepen betreffen. Om die reden vind ik ook dat deze taken niet binnen één organisatie verenigd zouden moeten zijn. Aan het begin van mijn UWV-periode deed het UWV zelf de inning van de premies voor de werknemersverzekeringen. Ik heb toen aangegeven dat we in Nederland één club hebben voor inning en dat is de Belastingdienst en heb gezegd: laten we de inning van de premies voor de werknemersverzekeringen overhevelen naar de Belastingdienst. Dat zijn de experts in inning. Gewoon omdat zij dat veel efficiënter kunnen. Toen werd helaas ook besloten om de toeslagen door de Belastingdienst te laten toekennen. En daar is het mis gegaan want er zit een fundamenteel verschil tussen toeslagen en heffingen. Als een toeslag te laat wordt toegekend of uitbetaald kan dat voor de betrokkene direct grote gevolgen hebben, bijvoorbeeld voor het betalen van de huur of een andere verplichting. Komt een heffing niet op de afgesproken datum dan leidt dat meestal niet tot scheve gezichten aan de kant van degene die moeten betalen. Dat leidt tot verschillen in mentaliteit en inlevingsvermogen binnen de uitvoeringsorganisatie en dat kan gaan schuren. Dat moest binnen de Belastingdienst wel spaak lopen en dat is ook spaak gelopen.

In een hiërarchisch systeem is tegenspraak ingewikkeld. Je zult het zelf moeten genereren

U schrijft in uw boek dat uw periode bij de NCTb (Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding) u professioneel maar ook persoonlijk veel geleerd heeft, vooral over de stand van zaken binnen de Nederlandse samenleving.

Bij het UWV kwam ik in contact met de mensen die aangewezen raken op een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering. Dat is iets dat alle lagen van de bevolking treft. Maar toen ik vanuit mijn werk bij NCTb daadwerkelijk in achterstandswijken ging rondkijken en zag wat daar speelt, dan blijkt dat toch een hele andere wereld te zijn dan je gewend bent. Het is in feite een ontdekkingsstocht in eigen land. En toen was ik toch al jarenlang op de hoogste bestuurlijke niveaus verantwoordelijk. Dat vond ik een enorme eyeopener. En dat zou voor veel mensen op die posities nog steeds een eyeopener zijn. Als je de situatie in bepaalde achterstandswijken kent hoef je niet verbaasd te zijn dat de vaccinatiegraad daar achterblijft op die in andere wijken. Je zult met kennis van de omstandigheden waarin mensen verkeren maatregelen moeten treffen om mensen te bereiken. Dat gaat niet vanzelf. Het is voor veel mensen die op bepaalde posities verantwoordelijk zijn nog vaak een ver-van-je-bedshow. De mensen die beslissen staan regelmatig ver van de maatschappelijke werkelijkheid af.

Hoe zou je dat praktisch op kunnen lossen? Heeft dat met vertrouwen te maken?

Dat heeft zeker met vertrouwen te maken, en het is niet gemakkelijk op te lossen. Maar dat laatste geldt wel voor meer problemen. Je ziet gelukkig dat mensen met een andere maatschappelijke achtergrond langzaam maar zeker doordringen tot hogere ambtelijke functies. Dat helpt in ieder geval. En verder zul je toch gewoon je best moeten doen om die

andere wereld te leren kennen. Bij NCTb was het logisch dat je je op de verschillende achtergronden en bepaalde groepen oriënteerde. Maar ik denk dat voor alle bestuurders geldt dat dit onderdeel van de vorming en ontwikkeling als professional nadrukkelijker een plaats zou moeten krijgen. Ik heb werkbezoeken ook altijd van groot belang gevonden. Bij het UWV gingen wij elke woensdag met de hele raad van bestuur op werkbezoek. Ik vond dat van groot belang. Het leverde mij veel voeling met de organisatie en de wereld daaromheen op. En mensen hebben er ook recht op om hun baas te zien en te kunnen ontmoeten.

Heeft u het gevoel dat mensen dan vertellen waar zij mee worstelen en over welke zaken zij zich zorgen maken?

Dat moet je natuurlijk niet overschatten. Mensen zien je voor het eerst en het lukt je ook niet om iedereen te zien. Maar als je een beetje uitnodigend bent en mensen rechtstreeks benadert dan levert dat toch de nodige informatie op. En ieder signaal is er één. Het geeft jou ook de kans om te laten zien dat je weet waar men mee bezig is. Dat schept ook vertrouwen. Vertrouwen dat je aan dezelfde kant staat en dat is van groot belang.

In uw boek geeft u aan dat tegenspraak van groot belang is en dat je binnen je organisatie tegenspraak op een goede manier moet organiseren. Hoe heeft u dat zelf gedaan?

Je moet er als je ergens hoog in de leiding van een organisatie zit nooit van uitgaan dat er van nature tegenspraak is. In een hiërarchisch systeem is tegenspraak ingewikkeld. Je zult het zelf moeten genereren. Je moet mensen om je heen verzamelen die durven te zeggen wat ze vinden en die durven te zeggen dat je ongelijk hebt. Dat is voor mij ook de essentie van leiderschap: je moet kwaliteit om je heen verzamelen. Om die reden neem ik personele beslissingen in mijn directe omgeving ook altijd zelf. Daar wil ik nauw bij betrokken zijn. Ik wil de beste mensen om me heen hebben. En je moet die mensen tot bloei laten komen. Ik vroeg ook altijd aan anderen of zij een talent hadden ontdekt onder de mensen die zij weer aanstuurden. Dat dwong hen ertoe om meer oog te hebben voor de wereld om hen heen en niet alleen maar voor de eigen waan van de dag. Management development is van groot belang. Het talent van de medewerkers dat is het kapitaal van de organisatie.

Ziet u een overheid die steeds meer in een angstige omgeving opereert?

Dat is vrees ik zeker het geval. Door de toegenomen rechtsbescherming en de juridisering van de samenleving ontstaat bij overheidsorganen een angst om het fout te doen en door de rechter op de vingers getikt te worden. Dan wordt het steeds lastiger om bepaalde zaken 'gewoon te regelen of op te lossen'. De juridisering heeft zeker bijgedragen aan het minder honoreren van de menselijke maat. Dat is een van de grote problemen van deze tijd: de overheidsorganen die angstig zijn geworden. Men durft niet meer. Kamer en media kijken ook mee naar het kleinste detail. Dat noopt niet tot waaghalzerij. En het leidt tot meer conflicten.

Heeft de overheid nog wel vertrouwen in de burger?

Ik ga zelf altijd uit van vertrouwen. Er zijn twee stijlen van leidinggeven: in vertrouwen en in wantrouwen. Die laatste stijl heeft twee nadelen: het is niet prettig voor je omgeving

Tjibbe Joustra was van 1987 tot 2001 secretaris-generaal op het ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij. Hij diende hier onder vijf achtereenvolgende ministers. In januari 2002 werd hij voorzitter van de raad van bestuur van de uitkeringsinstantie UWV. In 2004 werd Joustra aangesteld als Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding. Daarna in 2011 werd hij voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Deze functie vervulde hij tot 1 mei 2019. Eerder dit jaar verscheen zijn boek *Crisis en controle* waarin hij terugkijkt op zijn (indrukwekkende) carrière.





en je hebt het heel erg druk. Als je in vertrouwen opereert vindt je omgeving dat een stuk prettiger en je kunt 's avonds op tijd naar huis. En het levert veel meer op. Ingewikkelder is het niet. Het kan gebeuren dat het vertrouwen ten onrechte blijkt te zijn, maar weegt dat op tegen alle nadelen van die andere manier? Helaas zie je overal dat wantrouwen regeert en dat is fnuikend voor een organisatie en de samenleving.

Heeft dit inzicht zich in de loop van uw carrière ontwikkeld?

Je ontwikkelt je natuurlijk. Als je heel jong aan het hoofd van een grote organisatie staat is het gevoel van je eigen onmisbaarheid een stuk groter dan wanneer je twintig of dertig jaar meedraait. Ik vind het van groot belang om me steeds af te vragen als zich een probleem aandient: moet ik hier iets mee? Ben ik degene die dit op moet gaan lossen? Of is er iemand

anders die er meer verstand van heeft en dat beter kan dan ik? Wat is de meerwaarde die ik hier kan leveren? En als mijn enige waarde is dat er een beslissing genomen wordt door de hoogst aanwezige dan doe ik dat doorgaans niet. Want als ik het niet doe is er een andere hoogst aanwezige. We moeten met elkaar meer van vertrouwen uitgaan. Dat zou baanbrekend zijn. Daar hoort bij dat je ook niet omvalt als er een keer iets verkeerd gaat.

Hoe zou je dat voor elkaar kunnen krijgen?

Dat is moeilijk. Het hangt ook samen met de opkomst (en de teloorgang) van allerlei vaak internationale trends, zoals privatisering, verzelfstandiging en marktwerking. Het probleem is dat deze trends gevolgd worden zonder dat men de gevolgen op langere termijn goed in kaart brengt. Op dit moment zien we, mede als gevolg van de coronacrisis, een zekere herwaardering van de overheid. Maar als je niet goed doordenkt wat dat precies betekent zit je zomaar weer op de volgende doodlopende weg.

Ik zou het goed vinden als het werken bij een uitvoeringsdienst beter betaald wordt dan het werken bij een centrale afdeling

Wat vindt u van het onderscheid tussen beleid en uitvoering binnen de overheidsdienst?

De beleidsafdeling staat in een hoger aanzien dan de uitvoeringsdienst. Dat is altijd zo geweest en wat mij betreft ten onrechte. Beleid maken is uiteindelijk niet zo heel ingewikkeld. Voor de uitvoering is ervaring en kennis van het desbetreffende gebied van groot belang. Daar moet je echt wat van weten. Ik zou het dan ook goed vinden als het werken bij een uitvoeringsdienst beter betaald wordt dan het werken bij een centrale afdeling. Ook omdat het in negen van de tien gevallen een uitvoeringsdienst is, wanneer een burger te maken krijgt met de overheid. De uitvoering bepaalt daardoor het beeld dat de burger van de overheid heeft. Daar moet je als overheid ook de beste mensen neer willen zetten.

In uw boek wijst u op het belang van rechtsstatelijkheid, deskundigheid en vertrouwen. Hoe kijkt u aan tegen de verhouding tussen rechtsstaat en efficiency, ook in relatie tot de voorbereiding, of het gebrek daaraan, op bijvoorbeeld een pandemie?

De rechtsstaat is per definitie inefficiënt. De rechtsstaat en efficiency zijn verschillende dingen. Die moet je niet proberen met elkaar in overeenstemming te brengen. Wat de voorbereiding op een pandemie betreft denk ik dat bijna niemand echt rekening heeft gehouden met de enorme omvang en impact van corona. De kans op een pandemie stond uiteraard op alle lijsten met voorbeelden van mogelijke toekomstige crises, maar daarvan dacht ik toch ook zelf dat we dit aan het begin van de twintigste eeuw eigenlijk wel achter ons hadden gelaten. Dat was niet een onderwerp dat erg tot de verbeelding sprak. De voorbereiding op een crisis is altijd ingewikkeld. En zeker als het zich niet voordoet want dan zie je ook

dat de organisatie terugloopt. Neem bijvoorbeeld de BB (Bescherming Burgerbevolking). Het overleiden houden van zo'n reserveorganisatie wordt hoe langer de crisis uitblijft, hoe lastiger. Zie dan de moed er maar eens in te houden. Daar staat tegenover dat er vrij snel routine in de aanpak ontstaat als je te maken krijgt met verschillende crises achter elkaar, zoals bij de gekkekoeienziekte, de mond-en-klauwzeer en de varkenspest. Het is niet gemakkelijk je goed voor te bereiden op een crisis. De beste voorbereiding op een crisis is een andere crisis. Onze voorbereiding op de coronacrisis was wel pover. En je moet wel helderheid betrachten en niet zeggen dat mondkapjes in verpleeghuizen niet nodig zijn, terwijl je bedoelt te zeggen dat je ze niet hebt. Dat maakt wel een hele slechte indruk.

Vraagt de aanpak van een crisis ook om de inzet van bepaalde soorten van mensen?

Iemand die de leiding heeft in een crisis moet vooral nadenken en veel minder handelen. Dat moeten anderen doen. Je moet zorgen dat je organisatie op orde is en dat er goede mensen zijn aan wie je vertrouwen kunt geven. Dat schept voor jezelf als leider van het team de ruimte om na te denken over wat je volgende stap wordt. Een minister die de hele dag bezig is met het inkopen van mondkapjes dat kan ik me niet goed voorstellen. De minister moet zich beperken tot de mededeling 'er moeten mondkapjes komen en die en die gaan dat doen'. En aan die mensen moet hij dat ook overlaten. Hij moet nadenken over de vraag hoe we dat in de verpleeghuizen gaan doen. Dan helpt het wel als je als minister enige ervaring hebt met crisismanagement. Dit heeft ook met vertrouwen te maken. Hoe minder je vertrouwt op de mensen om je heen en hoe minder ruimte je hen geeft, hoe meer je naar jezelf toetrekt, hoe drukker je het krijgt. En hoe minder tijd er is om na te denken. Een crisis is als een wervelwind en in het oog van de storm, waar het rustig is, daar zit de crisismanager.

Een crisis is als een wervelwind en in het oog van de storm, waar het rustig is, daar zit de crisismanager

Belangrijk is ook dat er allerlei separate zaken geregeld moeten worden. Denk daarbij aan financieel beheer, archivering en documentatie. Dat moet je laten doen door mensen die niet bezig zijn met die crisis maar die zich puur en alleen bezighouden met het op orde brengen en houden van het archief of de financiële verantwoording. Wat ik nu zie bij de aanpak van de coronacrisis is toch een wirwar van zaken waarbij alles, rijp en groen, door elkaar loopt. Er is vrees ik te weinig structuur aangebracht in de wijze waarop de zaken worden afgehandeld. Crisis is een leerschool, maar wel een hele dure.

U bent op dit moment voorzitter van AgriNL. Wat is uw analyse van de huidige crisis in de landbouw?

Die is eigenlijk vrij overzichtelijk. Het is duidelijk dat we een stikstofprobleem hebben. Niemand weet precies hoe groot maar dat er een probleem is kan niemand ontkennen. Dat de landbouw een aantal problemen heeft is ook evident. Werk dan niet met een 'hap-snapbeleid' en losse flodders. Dat wekt alleen maar onbegrip en ergernis. Waar je naartoe moet is allereerst de erkenning dat dit probleem niet van vandaag op morgen over is. Je moet reëel zijn en zeggen: hier gaan wij tien jaar over doen. Tweede punt: je moet de betrokkenen, die door de zure appel heen zullen moeten bijten, ook perspectief bieden. Je zult het landelijk gebied opnieuw in moeten richten. Dat instrument bestond in de vorm van de Landinrichtingswet. Mijn advies zou zijn om daar nu weer

Wat mij betreft zijn ministers ervoor om in de maatschappelijke wind te staan

mee aan de slag te gaan. De grond die vrijkomt doordat boeren via de weg van natuurlijk verloop met hun bedrijf stoppen is voldoende voor de bouw van het aantal benodigde woningen. Breng die grond onder in een grondbank en laat de waardestijging die ontstaat door de functiewijziging terugvloeien naar de sector. Dat geeft een behoorlijk budget om de nieuwe inrichting van het landelijk gebied op gang te brengen. Zorg ook voor centrale regie in het geheel. Herstel de situatie waarin rijk, provincie en gemeente gezamenlijk en zonder onderlinge hiërarchie besluiten nemen. Dat werkte vroeger heel goed. Stippel een beleid uit voor de komende tien jaar en zet een raamwerk neer dat ook de boeren toekomst biedt. Wees dus ook voorspelbaar als overheid. Voorspelbaarheid van beleid, daar zou het systeem veel mee winnen. Langetermijndenken en de durf om besluiten te nemen.

Wat zou de winst van de coronacrisis kunnen zijn volgens u?

Het is wel duidelijk geworden dat je als overheid in moet kunnen grijpen en dat sommige zaken centraal geregeld moeten worden. Ik denk dat het goed was geweest als het departement voor de zomer van 2020 een wet had ingediend waarin stond dat de GGD's onder centrale leiding staan. Dat had veel gescheeld in de aanpak en de uitvoering. Daar is wel moed voor nodig. Maar wat mij betreft zijn ministers ervoor om in de maatschappelijke wind te staan. En zij moeten zeker niet door hun ambtelijk apparaat uit de wind gehouden worden. Als je niet in de wind wilt staan moet je geen minister worden. Het is geen baan om applaus te krijgen. Misschien af en toe, maar niet heel vaak. ■