

# De Grote Operaties: papieren wereld en werkelijkheid

door: prof. ir. P. Tas\*

## De rijksdienst

*'Het overgrote deel van de voorgestelde maatregelen van de Commissie Vonhoff is structureel en procedureel van aard. Het lijkt er daarbij op alsof de departementen op dezelfde wijze functioneren en alsof bewindslieden over een kam te scheren zijn. Maar er zijn verschillende culturen. Een organisatie wordt gemaakt door mensen en maar zeer gedeeltelijk door een formeel systeem.'*

41

*'Het moet meer ter discussie komen of maatregelen voorafgegaan moeten worden door een gedegen onderzoek of dat een globaal onderzoek voldoende is. De neiging om alles te onderzoeken en dikke nota's te produceren is groot. In hoeverre wordt het resultaat nog beïnvloed door diepgaander onderzoek.'*

Deze citaten komen uit mijn inaugurele rede, anderhalve maand na mijn binnenkomst in de rijksdienst. Interessant zijn de woorden, culturen, dikke nota's en resultaat. Daarover gaat het volgende betoog.

Ik moet praten over de Grote Operaties en de informatievoorziening. Een van de Grote Operaties ken ik van nabij, en informatievoorziening is mijn vak. Hoe ziet de organisatie eruit waar de vijf Grote Operaties verandering in aan willen brengen?

De rijksdienst is een log apparaat waarbinnen de onderdelen elkaar soms eerder bestrijden dan samenwerken, een apparaat dat teveel papier produceert en teveel geld consumeert. Een apparaat dat bovendien slecht omgaat met en gebruik maakt van het talent van haar medewerkers. Een apparaat dat deels zichzelf bezig-

\* De auteur is projectleider bij de reorganisatie van de rijksdienst en als buitengewoon hoogleraar verbonden aan de Hogeschool voor Bedrijfskunde Nijenrode te Breukelen

houdt en waarin – de goede wil van afzonderlijke afdelingen en directies ten spijt – de burger vaak wordt vergeten.

Het is een organisatie zonder managementcultuur. Van topambtenaren wordt verwacht dat ze zowel beleidsinhoudelijke als managementkwaliteiten hebben. Maar de nadruk ligt op beleid, waardoor het managementaspect wordt verwaarloosd. De rijksoverheid heeft teveel intelligente mensen, waardoor, paradoxaal genoeg, ideeën worden doodgepraat. Omdat de managementcultuur ontbreekt, ontbreken ook de managementsystemen. Fatsoenlijke beheersings- en rapportagesystemen zijn nauwelijks te vinden.

42

Het is verder een organisatie die geleid wordt door politici. En politici leveren een gevecht op vele fronten: collega's in het kabinet, de fractie, de partij, de kamers, de kiezer en het eigen departement. Politici zijn niet geïnteresseerd in organisatie en informatievoorziening tenzij het direct bijdraagt tot een van hun doelstellingen, bijvoorbeeld bezuinigingen. En in die grote organisatie met verschillende culturen, verschillende machtsverhoudingen en een coalitiekabinet moet het kabinet trachten een gecoördineerd beleid te voeren. En coördinatie heeft tot gevolg dat er interne en externe adviescommissies ontstaan die de beleidsvoorbereiding moeten coördineren. Het wonderlijke doet zich hier voor dat de complexiteit van de overheid wordt vergroot en tegelijkertijd bestreden door al dit soort commissies.

Op een punt verschilt de rijksoverheid in ieder geval met het bedrijfsleven en dat betreft het voortbestaan. Zeker, er zijn enige afslankingen, maar ze zijn niet spectaculair. Ook aan de hoofddoelstelling van de overheid, de dienstbaarheid aan de maatschappij, mankeert nog veel. De rijksoverheid lijkt vaak bezig te zijn met zichzelf, met navelstaren. En navelstaarders zijn immobiel en hebben vastgespijkerde arbeidsvoorwaarden waar nauwelijks ruimte is voor bestraffing of beloning. De conclusie ligt voor de hand. Verandering en wat mij betreft ook afslanking van de rijkdienst is meer dan nodig.

### **De Operaties**

Onder het kabinet-Lubbers zijn vanuit uiteen-

lopende invalshoeken de zogenaamde grote veranderingsoperaties gestart, of – drie van de zes operaties waren reeds gestart – gestimuleerd. Elk van deze operaties beoogt te leiden tot afslanking, vergroting van de beheersbaarheid en verbetering van effectiviteit en efficiëntie van de rijksdienst. 'Minder' en 'beter' zijn daarbij, aldus minister Rietkerk, de trefwoorden.

Waar gaat het bij die operaties om, waar leiden ze toe, en waartoe hebben ze geleid? Het antwoord op die vragen is moeilijk te geven. Niet dat er geen formuleringen van de doelstellingen van deze operaties zijn. Integendeel. De rijksdienst grossiert in het algemeen al in beleidsdoelstellingen. De Grote Operaties maken daarop geen uitzondering. Ik zal u een opsomming hiervan besparen. Vaak zijn er voor een en dezelfde operatie zelfs verschillende doelstellingen voorhanden, die bovendien – en dat is de tweede mogelijkheid – zelden erg operationeel geformuleerd zijn. Je zou kunnen zeggen: wel doelstellingen, geen taakstellingen. Helemaal klopt dat niet: de twee procentoperatie heeft natuurlijk een duidelijke taakstelling en ook de heroverweging werkt met bezuinigingspercentages.

43

De doelstellingen van de Grote Operaties zijn los van elkaar geformuleerd. Ze zijn niet goed met elkaar vergelijkbaar. Het wordt op het niveau van de doelstellingen niet echt duidelijk, waar de ene operatie begint en de andere ophoudt. Soms is de doelstelling niet goed geformuleerd. De *twee procentoperatie* is daarvan een aardig voorbeeld. Gaat het hier om het arbeidsvolume of om het aantal ambtenaren? In het eerste geval is er een reductie, in het tweede geval niet. Gaat het om besparing of gaat het om bestrijding van de bureaucratie? Een duister vermoeden is dat geen van beide doelstellingen echt worden bereikt.

In het kader van de *privatiseringsoperatie* is een aantal onderzoeken verricht. Dat heeft nauwelijks geleid tot privatisering. Een van de besluiten tot privatisering heeft betrekking op het Computer Centrum Limburg. Dat is overigens nog steeds niet geregeld. Een van de belangrijkste struikelblokken daarbij is het ontbreken van door het kabinet gesanctioneerde

uitgangspunten voor overgang van het personeel naar een private onderneming.

Voor de *decentralisatie* geldt, dat sinds de indiening van het decentralisatieplan in 1983 in totaal 10 wetten in het *Staatsblad* zijn gekomen, respectievelijk als ontwerp bij het parlement in behandeling zijn, die 'decentralisatie' beogen te bevorderen. Er is een begin gemaakt met de sanering van de 537 specifieke uitkeringen. Een goed overzicht over de concrete taken die – als gevolg van de uitvoering van deze wetten – zullen worden overgedragen ontbreekt echter.

In het kader van de *dereguleringsoperatie* zijn in totaal zeven commissies aan het werk geweest die ten aanzien van een lange reeks van bestaande en in voorbereiding zijnde wetten kritische kanttekeningen hebben geplaatst. Dit heeft zeker tot een aantal resultaten geleid (wapenfeiten zijn niet alleen de vereenvoudiging van vergunningsprocedures met betrekking tot dakkapelletjes en kippehokken). Probleem bij de beoordeling van de resultaten van de dereguleringsoperatie is echter het ontbreken van harde criteria: is de deregulering geslaagd als wetten, of andere formele voorschriften in hun geheel zijn verdwenen, of is het voldoende als op onderdelen vereenvoudigingen zijn aangebracht. Bovendien weet het parlement er ook iets van. Politiek gaat boven efficiency. De wet op de tweeverdieners is er een aardig voorbeeld van.

Het probleem van de meetbaarheid van resultaten speelt ook bij een beoordeling van de *reorganisatie van de rijksdienst*. Deze operatie die zowel beoogt bij te dragen aan vermindering van de omvang als ook aan verbetering van het functioneren van de rijksdienst krijgt concreet vorm binnen 23 projecten, die qua doelstelling en diepgang onderling sterk verschillen en qua uitkomsten in hoge mate onvergelijkbaar zijn. Sommige van deze projecten lijken geslaagd (het aantal adviesorganen is bijvoorbeeld verminderd), van andere is het succes niet te meten (de decentralisatie van het personeelsbeleid naar het management bijvoorbeeld). Nog weer andere zijn vastgelopen in een bureaucratische modderpoel, of anderszins mislukt.

De *heroverwegingsoperatie* lijkt nog de meest

geslaagde operatie. Sinds de start van deze operatie is een lange reeks van onderwerpen doorgelicht. Van de suggesties die uit deze onderzoeken zijn voortgevloeid is door het kabinet in toenemende mate gebruik gemaakt, olopend van 500 miljoen gulden bij de opstelling van de begroting 1983 tot 1,4 miljard bij de opstelling van de begroting 1984 met een doorwerking tot 1988 van 3,1 miljard gulden. Maar iedereen weet ook dat het hier voornamelijk gaat om bezuinigingen in de buitenwereld. Het meest wonderlijke is eigenlijk dat vanuit de verschillende operaties ontkend is dat er relaties zouden zijn tussen die operaties. Dat gold vooral in het begin toen er echt alleen nog maar papier was. Nu blijkt dat in de uitvoering alles zich concentreert op de Secretaris Generaal, Directeur Generaal en de Directeur.

De organisatieonderdelen die belast zijn met de uitvoering van de grote operaties kennen elkaar nauwelijks, laat staan dat er goede afstemming plaatsvindt ten aanzien van aan te pakken terreinen, procedures, wetenswaardigheden, kennis, know-how. In zekere zin is het tegendeel zelfs het geval: heroverwegers vinden reorganisatie van de rijksdienst alleen maar lastig; dereguleerders begrijpen niet wat de zin is van decentralisatie, die soms alleen maar door nieuwe regelgeving kan worden gerealiseerd, enzovoort.

Dat de reorganisatoren er deze werkwijze op na houden is voor hen zelf lastig. Op het niveau van de concrete directies en afdelingen, die veranderd zouden moeten worden kan ze echter catastrofale gevolgen hebben. Vele ambtenaren zouden u schokkende verhalen kunnen vertellen over een onafzienbare stoet van reorganisatoren die zich bij hen hebben aangediend: Financiën dat komt vragen om deelname in een heroverwegingswerkgroep, gericht op het vinden van besparingen in het zo moeizaam van de grond gekomen en zo nuttige beleid; Binnenlandse Zaken en Financiën samen, die in het kader van de twee procent-operatie een aantal formatieplaatsen willen schrappen; Financiën nogmaals, dat ook nog een privatiseringsvariant wil onderzoeken; Justitie, dat zich afvraagt of een bepaalde regeling eigenlijk niet gedereguleerd zou moeten worden; Binnenlandse Zaken tenslotte nog eens dat mededeelt,

dat diezelfde, of een andere regeling voor decentralisatie in aanmerking komt, respectievelijk vindt dat een adviesorgaan moet worden afgeschaft. Om horendol van te worden. Intussen wordt diezelfde ambtenaar immers nog steeds wel door zijn baas verantwoordelijk gehouden voor een normale uitvoering van zijn beleidstaak.

Kortom, het lijkt erop dat de papieren wereld en de werkelijkheid nog ver uit elkaar liggen.

### **De informatievoorziening**

Hoe zit het nu met de informatievoorziening in relatie tot die Grote Operaties. Bij die vraag zijn drie invalshoeken te onderscheiden: informatievoorziening als onderwerp van een van de operaties, informatievoorziening als hulpmiddel van de operaties en informatievoorziening als grote operatie zelf.

Om bij het laatste te beginnen, het is opmerkelijk dat in landen zoals Frankrijk, Engeland en Denemarken veel nadruk wordt gelegd op automatisering als instrument voor verbetering van effectiviteit en efficiëntie en dat bij ons hoofdzakelijk de buitenwereld betrokken wordt in het Informatie stimuleringsprogramma (ISP). Wel heeft de Commissie-Pannenburg, als commissie van het ISP, een rapport uitgebracht over de overheid. Maar dat rapport is hoofdzakelijk een klaagzang dat het bedrijfsleven te weinig ingeschakeld wordt bij de automatisering in de overheid. In ieder geval is het ISP geen grote operatie met de doelstelling minder en beter.

Informatievoorziening is onverbreekelijk verbonden met de (bestuurlijke) organisatie en dus met machtsverhoudingen. Juist nu de informatiemaatschappij er lijkt aan te komen, is er alle reden om veel aandacht te schenken aan die informatievoorziening en daaruit afgeleid de automatisering. Ik durf zelfs te beweren dat door de ingang van de informatievoorziening te kiezen in plaats van de organisatie, er meer resultaten geboekt kunnen worden. De informatievoorziening is als hulpmiddel bij een aantal onderdelen van de operaties onmisbaar. Hoe kan je over decentralisatie spreken zonder de informatiestromen te regelen? Hoe beheers je projecten zonder een goede planning en voortgangsbewaking? Bestuurlijke decentrali-

satie, zelfbeheer, decentralisatie van het personeelsbeleid, in al deze gevallen worstelt men met dat probleem. Maar ook versnelling van procedures, verhoging van efficiëntie en de dienstverlening kan worden verbeterd door toepassing van de computer. Dat betekent overigens wel dat management en gebruikers leren omgaan met het fenomeen automatisering.

Automatiseren als onderwerp bij de heroverweging heeft aangetoond dat er geen directe maar wel een besparing op lange termijn plaatsvindt.

### **Een half wonder**

De resultaten van de grote operaties zijn nogal mager. 'Minder en beter' mogen de trefwoorden zijn, de rijksdienst is op dit moment niet wezenlijk verbeterd. Opvallend is dat de meest harde resultaten (de bezuinigingen die onder dit kabinet zijn uitgevoerd) zijn gerealiseerd in de sfeer van de directe dienstverlening aan de burger, terwijl de indirect produktieve diensten in Den Haag, de departementen, zijn gespaard of zelfs zijn uitgebreid. Den Haag heeft met andere woorden de bezuinigingspijn afgewenteld op de burger, de lagere overheden en gesubsidieerde instellingen.

47 Gaat het nu allemaal slecht bij de overheid? Presteren we niets? Moet je er moedeloos van worden? Dat is natuurlijk onzin. Het Nederlandse overheidsapparaat kan de vergelijking met andere overheden uitstekend doorstaan. Het is gemiddeld een hard werkende overheid, die loyaal is en waar veel goede resultaten uitkomen, vooral als de activiteiten niet gehinderd worden door interdepartementale samenwerking. Ik heb mijn schets van de overheid voornamelijk gegeven om u duidelijk te maken in wat voor situatie grote veranderingen plaats moeten vinden.

Waarom is het veranderen van de rijksdienst nu toch eigenlijk zo moeilijk?

– In de eerste plaats moeten de veranderingen worden ingevoerd in een zeer omvangrijk apparaat (150.000 ambtenaren), dat worstelt met problemen die ik in de aanvang van mijn verhaal heb aangestipt.

– Verder is de bureaucratie ingesteld op routine

en stabiliteit. Ze is er om kabinetten, van welke signatuur ook, te dienen. Deze dienende, reactieve rol staat op gespannen voet met de eisen die nu aan de bureaucratie worden gesteld. Actief en ondernemend opererende ambtenaren, die niettemin het kabinet moeten dienen, in plaats van een zelfstandige vierde macht te vormen: dat dilemma is de uitdaging. – In de derde plaats is er eigenlijk geen sprake van één rijksdienst. Niet ten onrechte spreekt men wel van departementen als de dertien onverenigde koninkrijken. Er zijn tussen de departementen onderling, naar cultuur, naar organisatorische opbouw, naar werkwijzen, onnoemelijke verschillen. Sterker nog: zelfs onderdelen van één en hetzelfde departement verschillen vaak hemelsbreed en 'kennen' elkaar vaak nauwelijks.

Verder spelen de volgende zaken een rol:

– Bezuinigen doet pijn. Moeizaam opgebouwd beleid wordt besnoeid. Dat is ontmoedigend voor ambtenaren die aan de opbouw van dat beleid hebben gewerkt.

– De operaties zijn typisch top-down gericht, terwijl het noodzakelijk is dat dit soort processen gedragen worden door de organisatie.

– In relatie met de voorgaande opmerking: het belang voor ambtenaren om te kunnen werken in een goed lopende organisatie is er niet, of wordt niet expliciet gemaakt.

– We zijn te zwaar op de hand, vol kritiek, hoofdzakelijk op een ander, we zijn pessimistisch. Er wordt te weinig gelachen.

Bij dit alles komt dan nog eens dat natuurlijk lang niet alle veranderingsprojecten in projectmatige zin even voortreffelijk lopen en dat lang niet alle reorganisators even briljant opereren.

Problemen genoeg dus bij het veranderen van de rijksdienst. Het zou wel een wonder zijn als er wél iets zou veranderen. Dat wonder vindt plaats. Ik geef toe, om met Winsemius te spreken, het is eigenlijk maar een half wonder, maar toch: Voor cynisme is geen reden. Binnen de meeste Grote Operaties zijn concrete resultaten bereikt. Niet voldoende. Het kan beter, veel beter, maar toch. En belangrijker nog: de Grote Operaties hebben binnen de rijksdienst een enorme 'spin-off'.



Toen ikzelf drie en een half jaar geleden met dit werk begon, keken collega-ambtenaren van de meeste departementen me wat onbegrijpend aan. Reorganisatie rijksdienst, ja, ja, buitengewoon belangrijk zei men dan, want een ambtenaar blijft beleefd. Nu is dat anders. De noodzaak van verandering wordt alom onderkend. Het management van en binnen de rijksdienst wordt als centraal probleem gezien. Binnen de meest uiteenlopende onderdelen van de rijksdienst wordt geëxperimenteerd, wordt veranderd, of wordt nagedacht over verandering, soms buiten het kader van de Grote Operaties, maar wel degelijk in dezelfde richting. Het gaat met horten en stoten, met teleurstellingen, maar ook met resultaten. Het is opmerkelijk om te constateren dat, nu ik geen deel meer uitmaak van de overheidsorganisatie, maar er wel daadwerkelijk bij betrokken ben, ik een positieve indruk heb van de veranderingen. Een half wonder is echter niet genoeg.

49

#### **Van een half naar een heel wonder**

De studies zijn verricht, de analyses liggen op tafel, ervaring en know-how is opgebouwd, de mentaliteit van de meeste ambtenaren is ten gunste van veranderingen gewijzigd. De omstandigheden zijn gunstiger dan ooit. Ombuiging en afslanking zijn in de komende jaren eerder meer dan minder nodig. Voor daadwerkelijke verandering van de rijksdienst is de komende kabinetsperiode dan ook cruciaal. Wil dat lukken dan is de allereerste vereiste daarvoor een actieve politieke steun voor en sturing van het veranderingsproces. Dat is exact wat de afgelopen jaren, overigens niet uit onwil, vaak heeft ontbroken. Het huidige kabinet heeft de strijd voor een effectieve en financieel beheersbare rijksdienst geopend. Het daadwerkelijk voeren van die strijd heeft men echter te veel overgelaten aan al bestaande ambtelijke kokers. De zes Grote Operaties worden dan ook naast elkaar uitgevoerd, zonder dat bij het begin, door de politiek, de doelstellingen van de operaties ten opzichte van elkaar zijn gedefinieerd en zonder dat op politiek niveau in coördinatie van de operaties werd voorzien. Aldus werden de operaties zelf speelbal van ambtelijke gevechten en zijn de operaties qua doelstelling, werkwijze, rappor-

tagetijdstippen en dergelijke uiteen gegroeid. Waar het verandering in de rijksdienst betreft, is een kabinet zo machtig als het zelf wil zijn. Als een volgend kabinet de strijd voor een meer effectieve en een meer efficiënte rijksdienst wil voortzetten – en ik denk dat daar alle reden toe is – is het noodzakelijk om de veranderingsinspanning die nu wordt geleverd binnen één politiek gestuurd kader te integreren. In plaats van de rijksdienst aan te vallen vanuit zes verschillende kokers met evenzovele perspectieven, doelstellingen, werkwijzen en vooroordelen, moet daarbij het accent liggen op de organisatie en haar onderdelen zelf.

Wat ik bepleit is niet een superoperatie met rigide doelstellingen en methoden die over de rijksdienst identiek worden gehanteerd. Dergelijke operaties zijn tot mislukken gedoemd. Wat ik bepleit is dat het kabinet binnen zekere garanties voor het zittend personeel ten aanzien van het behoud van arbeidsplaatsen een even harde, onontkoombare verplichting aan de onderdelen van de rijksdienst oplegt om het eigen takenpakket en de organisatie door te lichten en op grond daarvan te komen met voorstellen tot taakafstoting, bijvoorbeeld centralisatie of privatisering, voorstellen voor bezuinigingen en deregulering, maar ook voor managementverbetering, informatievoorziening en voor beleidsintensivering. Die uitdaging ligt er voor de rijksdienst en in het bijzonder voor de politieke top daarvan in de komende kabinetsperiode.