

Exodus

In Den Haag is een onderneming gevestigd met een kwart miljoen werknemers, die drie dingen produceert: 1. *goederen*, zoals defensie en openbaar bestuur, 2. *inkomensoverdrachten*, enerzijds aan andere bestuurslagen, b.v. doeluitkeringen aan gemeenten, anderzijds aan burgers en bedrijven, b.v. individuele huursubsidies en WIR-premies, en 3. *regelgeving*, zoals belastingwetten en voorschriften om de leefomgeving tegen verdere afbraak te beschermen. Deze onderneming (de rijksoverheid) omvat veertien productie-eenheden (de ministeries). De uitgaven van dit concern worden jaarlijks begroot in guldens. Hoeveel produktiemiddelen (b.v. personeel) ten laste van de begroting worden ingeschakeld, is niet precies bekend. De met deze inputs door de (rijks)overheidsorganisatie vervaardigde outputs kunnen niet met elkaar in verband worden gebracht. Een belangrijke reden is dat over hoeveelheid en kwaliteit van het produktiepakket van de overheid onvoldoende bekend is: minder dan een kwart van de eigen personele en materiële bestedingen van de rijksoverheid wordt verantwoord in een 'prestatiebegroting', en dan nog met maatstaven van wisselende kwaliteit.

De volksvertegenwoordiging trekt drie tot vier maanden uit voor de begrotingsbehandeling. Dit resulteert in de praktijk in uiterst marginale wijzigingen. Het betreft hooguit een half procent van het begrotingstotaal. De begrotingsramingen worden vervolgens ieder jaar opnieuw met vele miljarden guldens overschreden. Verontrustend is daarbij dat nagenoeg alle departementale accountantsdiensten kampen met achterstanden bij de controle. Het parlement maakt aan de uitgavenoverschrijdingen in verhouding weinig woorden vuil. Dat heeft misschien ook niet zoveel zin: de slotrekening van het begrotingsjaar 1978 werd uiteindelijk pas in het najaar van 1985 door de Kamer behandeld. Ter vergelijking kan dienen dat een aan de beurs genoteerde NV binnen zeven maanden de jaarrekening aan de Algemene Vergadering van aandeelhouders moet voorleggen.

Wie bovenstaande feiten op zich laat inwerken, kan moeilijk om de conclusie heen dat het bedrijfsbeleid bij de overheid voor verbetering vatbaar is. Is een vergelijking met de situatie in het bedrijfsleven daarbij echter wel eerlijk? Ook in de ondernemingen gaat een hoop mis. Berichten over beleidsfouten van directies en tekortkomingen bij de productie komen weinig naar buiten. Waarom zou men de vuile was buiten hangen? In vergelijking met

particuliere bedrijven functioneert de overheid in een glazen huis. De laatste stelling dient te worden gerelativeerd. De meeste misstanden in de collectieve sector komen nooit in de schijnwerper van de publiciteit. Mijn eigen conclusie luidt dat, gemeten aan de normen voor een commercieel verantwoord bedrijfsvorming, het functioneren van de rijksorganisatie in tal van opzichten sterk voor verbetering vatbaar is.

Het belang van deze vaststelling is nog toegenomen door recente pleidooien om verdergaande bezuinigingen op de begrotingspost voor personeelsleden niet langer te zoeken in een bevrozing van de ambtenarsalarissen, zoals tijdens de aflopende kabinetsperiode, maar door een vermindering van het volume. Dat kan gevolgen hebben voor de productie van goederen, inkomensoverdrachten en regels. Vanuit de bonden van het overheids-personeel is daar direct op gewezen. Misschien kunnen echter ook reducties plaatsvinden als vrucht van een doelmatiger werkwijze en andere produktiviteitsverhogende maatregelen. Dat onderstreept het belang dat politici – gegeven de beschikbare middelen en de ombuigingstaakstelling – in staat zijn om weloverwogen beslissingen over het voorzieningenaanbod te nemen. Een rationele besluitvorming wordt momenteel echter hogelijk moeilijk door het al gesignaleerde gebrek aan relevante gegevens over inputs in relatie tot outputs.

Sinds 1983 is een instrument operationeel dat in beginsel een beter inzicht kan bieden: de *planvorming kwartaire sector*. De kwartaire sector omvat de overheid en de overige niet-commerciële, grotendeels uit belastingen en sociale premies betaalde dienstverlening, zoals onderwijs, gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening. De bedoeling van de planvorming is de inzet van personeel in de kwartaire sector gelijk te laten lopen met de ontwikkeling van het gebruik van voorzieningen. De planvorming houdt onder meer rekening met trends in het gebruik en met de demografie: minder kinderen betekent minder leerlingen en dus minder leerkrachten, meer bejaarden betekent meer verzorgingsuren, dus meer gezinsverzorgsters. Hierbij wordt uitgegaan van een gelijkblijvende personeelsinzet per gebruiker of gebruikseenheid (in dit voorbeeld: per kind, per bejaarde).

De planvorming probeert politici ijkpunten te bieden om het aanbod van collectieve voorzieningen te kunnen beoordelen, onder meer uit een oog-

punt van demografische veranderingen. Het instrument kan eveneens een belangrijke rol spelen bij de besluitvorming over de omvang en samenstelling van de collectieve uitgaven en bij de allocatie van personeelsreducties. Al is er een, overigens nog voor verbeteringen vatbaar allocatiemiddel voorhanden, in de praktijk – zo is mijn stellige indruk – hebben veel politici en topbureaucraten huiver voor een instrument als de planvorming, dat dienstbaar is aan een rationele afweging van het voorzieningenaanbod op basis van cijfers over personeel, uitgaven en gebruik van voorzieningen.

Laat ons aannemen dat de plannen voor (verdere) personeelsvermindering bij de rijksoverheid rijp zijn. Hoe die vorm te geven? De min-2%-operatie voor de omvang van het rijkspersoneel (gedurende de periode 1983-1986) is slechts gedeeltelijke geslaagd, met name doordat ongeveer de helft van het betrokken personeel (bewust) buiten de operatie is gehouden. Dit illustreert dat het een heksen-troer is om de Haagse bureaucratie substantieel uit te dunnen. Anders dan bedrijven in de marktsector of de lagere overheid, staan de veertien Haagse productie-eenheden niet onder externe tucht (van de markt resp. de centrale overheid) en beschikken ze daarnaast over ruime mogelijkheden om zich te onttrekken aan budgettaire discipline en het streven de personeelsformatie te stroomlijnen.

Als financiële prikkels en de gestarte experimenten met contract-management (ambtelijk zelfbeheer), die appeleren aan het eigenbelang van de betrokken dienstonderdelen, onvoldoende effect hebben, moet voor de beoogde personeelsvermindering een paardemiddel worden gebruikt: de operatie-Exodus. Die zou eisen dat gedurende een kabinetsperiode elk jaar opnieuw een verdieping van de Haagse kantoorkolossen wordt ontruimd, zonder dat vervangende ruimte mag worden betrokken. Zodoende ontstaat, na een fase van inschikken, onvermijdelijk een proces van ambtelijke 'crowding-out'. Deze variant van fysieke ponds-pondsgewijze personeelsreductie heeft niet mijn voorkeur. Een planmatige aanpak, rekening houdend met politieke prioriteiten en ontwikkeling in het gebruik van voorzieningen, valt te prefereren. Maar het zal wel op een variant van de operatie-Exodus uitdraaien.