

Overheidsmanagement

De meeste economen hebben de gewoonte de overheid als hoedster van het algemeen belang eerst op het voetstuk van de macro-economie te plaatsen om dan vervolgens op dit verheven doel de pijlen van de kritiek te kunnen richten. Blijven we voor een moment lager bij de grond, dan is een micro-beschouwing ook heel goed mogelijk. De overheid wordt dan een omvangrijke produktiehuishouding, die een breed scala van produkten en diensten op de markt brengt, die worden voortgebracht door een groot complex van bedrijven.

Zien we de ministers als managers van dit geheel, dan mogen we over hun marketingcapaciteiten in het algemeen niet ontevreden zijn. Zo kan bij voorbeeld de minister-president een voortreffelijke 'global marketer' worden genoemd van een wel zeer ruim produktassortiment. Hij kent zijn klanten door en door en wendt alle denkbare strategieën aan om zijn waren aan de man te brengen. Om enkele beroemde voorbeelden uit de literatuur van de global marketing aan te halen: hij zou ook in staat zijn een brug over de Bosporus te verkopen, of in India Coca-Cola uit de markt te drukken voor Pepsi-Cola. Als global marketer stemt minister Ruding eveneens tot tevredenheid. Zijn artikelen en thema's zijn wat beperkt van aard, maar zijn mondiale opstelling in de financiële wereld maakt zijn 'area' zelfs nog groter.

Helaas geldt in de micro-sfeer dat verkoop maar het halve werk is. De produkten en diensten moeten ook nog in goede kwaliteit en met redelijke kosten worden gemaakt. Hier nu faalt de overheid hopeloos, zoals bij voorbeeld de Algemene Rekenkamer keer op keer met de meest wrange voorbeelden weet aan te tonen. Daarvoor zijn talrijke redenen aan te voeren, doch twee daarvan zijn wel zeer belangrijk. In de eerste plaats kunnen ministers dan wel deskundig zijn en ook marketingtalenten bezitten, maar doorgaans zijn het weinig overtuigende managers: zij kennen hun bedrijf slecht en hebben blijkbaar evenmin tijd het te leren kennen. En vervolgens hebben zij ook geen 'business philosophy', in die zin dat zij zich onvoldoende moeite geven om exact te bepalen wat de overheid moet doen en vooral ook wat zij moet laten.

Eerst iets over het laatste. Na vele noodlottige ervaringen is tot het bedrijfsleven doorgedrongen dat men zich bij voorkeur moet toelagen op de 'core business', dus alleen doen wat je goed kunt en mogelijk beter dan een

J.E. Andriessen



ander. Voor de overheid zijn de kernactiviteiten echter ongelimiteerd of erger nog: ieder moment dreigt er nog weer iets aan te worden toegevoegd. Weliswaar zijn de overheidsbestedingen beter onder controle gekomen, maar dit geldt nauwelijks voor het activiteitsprogramma. Een witte raaf lijkt in dit opzicht minister De Korte te zijn, die zich onlangs in een conclaaf met zijn medewerkers heeft bezonnen op de core business van Economische Zaken. Dit voorbeeld zou veel mee navolging verdienen, want het Nederlands overheidsbedrijf is in het stellen van zijn prioriteiten wel bijzonder zwak. Vandaar ook dat de privatisering bij ons zo traag verloopt.

Kan de overheid zich spiegelen aan meer voorbeelden uit het bedrijfsleven? Noemen we nog eens enkele kenmerken van het excellente bedrijf:

- scheidt een klare, doorzichtige situatie, o.a. door het creëren van kleine werkeenheden ('business units'). Helaas is de overheid in dit opzicht nog nergens, en erger nog: men denkt ook nauwelijks in deze richting;
- houdt de communicatielijnen kort. Tal van grote ondernemingen, die minstens zo gecompliceerd zijn als de overheid, hebben hele lagen uit hun hiërarchie gesneden. Van de eenvoudigste man op de fabrieksvloer tot de hoogste baas zijn er vaak niet meer dan vijf of zes stappen. Het traject van bode of schrijver A tot de minister is bepaald langer;
- kostenbeheersing. Wat in dit opzicht van de overheid wordt vernomen is zo pril dat men er haast mededogen mee moet hebben. De

woorden zijn prachtig - kaasschaafmethode, bureaucratiekorting, e.d. - maar het heeft met efficiencybevordering weinig te maken. Indicatief is hier het onderscheid van minister Van Dijk tussen ijverige en luie ambtenaren. Natuurlijk zijn beide soorten voorhanden, zoals trouwens voor alle beroepscategorieën geldt, maar het onderscheid is irrelevant. Beter een gemakzuchtige ambtenaar op een nuttige plaats dan een ijverige op een onnodige. Het wieden van een te groot apparaat is echter ook weer niet zo moeilijk. Er zijn tal van hulpmiddelen en methoden bekend die effectiever zijn dan de domme schaaft of 'last in, first out'. Een oud-IBM-directeur is daarom blijkbaar in staat om in Frankrijk in enkele weken tijd een 'turn around' te bewerkstelligen op het departement voor de industrie.

Naast de kwantitatieve benadering leert het bedrijfsleven ook steeds meer te letten op kwaliteit. Begrippen als 'total quality control' en 'just in time' vinden geleidelijk ingang. Het gaat daarbij om de beheersing van ingewikkelde systemen, met name door participatie en scholing van alle medewerkers alsmede door het toepassen van eenvoudige statistische methoden. Loopt het niet goed in een onderneming, dan is dat niet de schuld van de werknemers, maar van de managers, die onvoldoende greep op het proces hebben. Hetzelfde geldt voor de overheid. De bureaucratistische onmacht is niet het gevolg van luiheid of onwilligheid van de ambtenaren, maar van falend management, met name op het topniveau van ministers, secretarissen-generaal en directeuren-generaal.

Terecht is het bedrijfsleven in de afgelopen jaren door een proces van sanering gegaan. Wat het toen heeft geleerd is voor een groot deel toepasbaar op de overheidshuishouding, hoe omvangrijk die ook moge zijn. Maar dan moet de top, behalve met verkopen, zich wat meer gaan bezighouden met managen, dus leiding geven aan een goed doordacht veranderingsproces.