

# Stroomlijnen

Van meet af aan is de vermindering van het financieringstekort de belangrijkste gekwantificeerde beleidsdoelstelling van het kabinet-Lubbers geweest. Maar onlangs is met het oog op de naderende verkiezingen de koers verlegd en is besloten voorrang te geven aan koopkrachtverbetering voor de burgers. Daarmee hoopt men voldoende stemmen te behalen om de coalitie voort te kunnen zetten. Als dat lukt, kan in een volgende kabinetsperiode het beleid onverminderd op verdere reductie van het financieringstekort worden gericht. Want men is er wel van overtuigd dat de sanering van de openbare financiën bij een financieringstekort van 8% van het nationale inkomen nog niet is voltooid. Bij een dergelijke omvang van het tekort blijven de rentelasten op de staatsschuld immers nog veel te snel groeien. En dat leidt tot verdringing van nuttiger overheidsuitgaven of verhoging van belastingen. Er is niemand die dat wil. Daarom moet het tekort verder omlaag.

Maar zoals ik eerder heb uiteengezet, zal het voor een volgend kabinet niet meevallen om nog begrotingsposten te vinden waarop voldoende kan worden bezuinigd om het financieringstekort tot een aanvaardbare omvang terug te brengen 1). De sociale uitkeringen en de salarissen van ambtenaren en trendvolgers zijn al uitgebeend. De subsidies die door het rijk en de lagere overheden aan de burgers worden verstrekt zijn al beperkt. De middelen die voor allerlei voorzieningen beschikbaar zijn, zijn al gereduceerd. Als een van de weinige mogelijkheden om nog bezuinigingen te realiseren noemde ik een systematische doorlichting van het ambtelijke apparaat en de departementale organisatie. Want „Den Haag” zelf is er in de afgelopen jaren aardig in geslaagd de bezuinigingsdans te ontspringen. Terwijl overal moest worden beknipt en beknut, breidde het aantal ambtenaren in rijk-dienst zich uit. Terwijl de uitvoerende instanties het met steeds minder mensen en middelen moesten doen, groeiden de beheers- en planningsafdeling op de departementen. Minder overheidstaken en minder dienstverlening aan de burgers gingen niet met minder maar juist met méér bureaucratie gepaard. De stroomlijning van de publieke sector was een operatie die zich vooral buiten Den Haag voltrok.

Dat „Den Haag” grotendeels buiten schot bleef, is voor een deel te verklaren. Juist in financieel moeilijke tijden komen er steeds meer problemen op de overheid af die om een oplossing vragen. Daarover moet informatie worden vergaard en oordeelsvorming plaatsvinden. Er moet worden overlegd en onderhandeld met maatschappelijke organisaties. En omdat bijna elk probleem verschillende kanten heeft, dient er afstemming met andere departementen plaats te vinden. De beleidsvoorbereiding vergt geweldig veel tijd en arbeidskracht. De besluitvorming moet zorgvuldig geschieden. Daarom is het best te begrijpen dat men aandringt op versterking van het eigen dienstonderdeel. Maar in elke grote organisatie worden er ook werkzaamheden verricht die niet direct bijdragen tot het goed vervullen van de eigenlijke taken: er is overleg omwille van het overleg; er is onderzoek dat niets nieuws toevoegt aan reeds eerder verricht onderzoek; er is controle van de controle. Soms dienen deze activiteiten slechts om verantwoordelijkheden te ontlopen of moeilijke beslissingen te vermijden. En er zijn meestal weinig of geen prikkels om dergelijke praktijken te beëindigen en om procedures die niet langer doelmatig zijn af te schaffen. Daarom is het nodig van tijd tot tijd de hele organisatie grondig door te lichten.

Natuurlijk is het probleem van de overbodige bureaucratie niet nieuw. Het is al vele malen beschreven en onderzocht en er zijn allerlei aanbevelingen gedaan om de rijksdienst te reorganiseren 2). Het kabinet-Lubbers is begonnen met een serie „grote operaties” om de overheidsorganisatie te stroomlijnen: de heroverwegingen, de deregulering, de privatisering, de decentralisatie en de -2%-operatie. Bovendien zijn er allerlei kleinere initiatieven genomen om het functioneren van de rijksdienst te verbeteren, zoals beperking van het aantal externe adviesorganen, afschaffing van allerlei interdepartementale commissies, bevordering van de mobiliteit van ambtenaren, versterking van het ambtelijke management en vergroting van de autonomie van ambtenaren binnen dienstonderdelen (zelfbeheer). Maar de meeste van deze activiteiten vinden nogal ongestructureerd plaats. Mede daarom is de effectiviteit ervan beperkt. Zoals een hoge ambtenaar het uitdruk-

te: al die verschillende operaties schieten als ongeleide projectielen door de organisatie heen en zaaien alleen maar onrust en verwarring.

Een meer systematische aanpak is nodig. Dat is ook de mening van de regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst, mr. H.D. Tjeenk Willink. In zijn *Jaarbericht 1984* heeft hij gepleit voor een systematische doorlichting van de overheidsorganisatie 3). Op basis daarvan kunnen werkzaamheden die niet echt noodzakelijk zijn worden beëindigd. Een methode om de overbodige „overhead” te lokaliseren is de z.g. „overhead value analysis”. Deze methode is door McKinsey ontwikkeld als middel om de kosten van de „overhead” binnen een organisatie onder controle te brengen. Het gaat er daarbij om inzicht te krijgen in de concrete werkzaamheden die afdelingen verrichten binnen het kader van hun algemene taakomschrijving. Aan de hand hiervan worden binnen elke afdeling zelf varianten ontwikkeld om het functioneren te verbeteren en de kosten te verminderen. Deze varianten worden door de toeleiding van de organisatie beoordeeld en er wordt een keuze uit gedaan. De gekozen varianten worden vervolgens geëffectueerd. Dergelijke „overhead value analyses” vinden reeds lange tijd toepassing bij onder meer Philips. Daar zijn tot nu toe zo’n twintig projecten voltooid waarbij ca. 30.000 medewerkers betrokken waren. De besparingen die worden gerealiseerd liggen doorgaans tussen de 10 en 20%, met uitschieters naar 0 en 40% 4). Maar belangrijk is dat het niet alleen gaat om directe kostenbesparingen. Veelal ontstaat er bij de betrokkenen ook een sterk verbeterd inzicht in de eigen organisatie en een betere motivatie omdat al lang bestaande knelpunten worden opgelost.

Er is geen reden om aan te nemen dat de „overhead value analysis” bij de rijksoverheid niet succesvol zou kunnen zijn. Maar wel wijst Tjeenk Willink er terecht op dat er dan aan een aantal voorwaarden moet zijn voldaan. Zo moet het duidelijk zijn dat het *niet* in de eerste plaats gaat om nieuwe en extra bezuinigingen, maar om het verbeteren van het functioneren van de organisatie door het beëindigen van overbodige werkzaamheden; daardoor ontstaat tevens ruimte om nieuwe noodzakelijke taken aan te pakken. In de tweede plaats is een goed overleg met vakbonden en dienstcommissies noodzakelijk, waarbij duidelijk wordt dat gedwongen ontslagen zoveel mogelijk zullen worden vermeden (ook bij Philips zijn er geen gedwongen ontslagen gevallen). In de derde plaats moet een groots opgezette doorlichting van de „overhead” daadwerkelijk door de ministers en de ministerraad worden gesteund. De operatie moet politiek gewicht en blijvende politieke steun krijgen. De beste garantie hiervoor vormen afspraken in het regeerakkoord.

Overal in de samenleving wordt gevraagd om meer slagvaardigheid en flexibiliteit om op veranderende omstandigheden in te spelen. Ook binnen het overheidsapparaat is sprake van een toenemende veranderingsbereidheid en leeft de wens om tot verbetering van de organisatie en vermindering van de bureaucratie te komen. Dat is ook nodig als de overheid zich zelf bij belangrijke ontwikkelingen niet steeds meer buiten spel wil plaatsen. Daarom zouden een grootscheepse doorlichting van de overheidsorganisatie en een vermindering van de overbodige „overhead” in de volgende kabinetsperiode hun beslag moeten krijgen. Dit komt de kwaliteit van de besluitvorming en het functioneren van de parlementaire democratie ten goede. Dat is zeker zo belangrijk als het verminderen van het financieringstekort.

L. van der Geest

1) L. van der Geest, Het aanvaardbare financieringstekort, *ESB*, 29 mei 1985.

2) Zie o.m. de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, *Elk kent de laan, die derwaart gaat*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, 1980.

3) Regeringscommissaris reorganisatie rijksdienst, *Jaarbericht 1984*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1984.

4) Zie ir. F.F.D. Cochius, *Overhead value analyses bij Philips, Groot vademecum voor bezuiniging en besparing*, aflevering 6, nr. 24.2, Uitgeverij De Toorts, Haarlem/Van der Wolk Publikaties, Laren, 1985.