

Privatisering: slechts een begin

In de jaren tachtig is het besef doorgedrongen dat de economie niet maakbaar is. De overheid moet meer aan de markt overlaten. Overheidsactiviteiten worden geprivatiseerd, maar dat is slechts een begin. De overheid moet beseffen wat haar wezenlijke taken zijn. De bestuurlijke organisatie moet worden vernieuwd. Door zich te beperken tot kernactiviteiten, de uitvoering uit te besteden aan kleine werkeenheden en de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de ambtenaren bij het werk te vergroten, kan de overheid meer kwaliteit gaan leveren.

DR. J.E. ANDRIESEN*

Toen de tweede wereldoorlog was geëindigd drongen in de economenwereld langzaam twee boeken door die het inzicht van mijn generatie voor een groot deel hebben bepaald. Elk voor zich was het opus magnum van een beroemd schrijver; ze waren in een prachtige stijl gesteld en getuigen van een zo grootse conceptie, visie en voorstellend vermogen dat men er wel voor moest vallen. Het waren de *General theory* van Keynes en *Capitalism, socialism and democracy* van Schumpeter. Ofschoon beide auteurs waarschijnlijk de twee grootste zullen blijven voor de economische theorie van deze eeuw, vertonen hun boeken toch een zelfde grondfout. Die fout is mijns inziens deze: bij de voor economen wezenlijkste keus tussen regulering door de markt dan wel via politieke besluitvorming, hebben zij een sterke neiging voor het laatste te kiezen, dus voor overheidsinterventie.

Schumpeter doet dat op grond van een originele en zeer brede convergentietheorie. Als hij het beroemde twijfelpunt, of een socialistische economie wel kan werken, heeft opgelost met de exclamatie: "of course, it can", doemt bij hem een historisch en sociologisch bepaalde mengvorm tussen vrije en geleide economie op. Daarin is de overheid in staat vele onvolkomenheden van de markt op te heffen en heeft zij voldoende informatie en organisatorisch vermogen voor de vereiste economische besturing.

In macro-economische termen volgt Keynes een zelfde pad. Ook in zijn model treedt een overheid naar voren, die over de nodige economische stuurmanskunst beschikt om greep te krijgen op een ander soort imperfecties, namelijk de fluctuaties van de effectieve vraag. Wat overhaast vertaalde Beveridge dat al in het toekomstvisioen van "full employment in a free society".

De laatste tien jaren hebben overduidelijk getoond, dat zelfs de mooiste boeken en de knapste theorieën niet op kunnen tegen de gang van de tijd. In een enorme golfbeweging is de markt teruggekomen, van de Verenigde Staten tot Oost-Europa en van de Europese Gemeenschap tot Den Haag. Over maakbaarheid van de economie wordt schamper gesproken, de macro's hebben hun tuners en fine tuners gedempt en de micro's raken niet uitgepraat over de goede werking van markten. Slechts op een soort onvolkomenheden valt het felle zonlicht, namelijk op die

van de overheid. U begrijpt wel dat deze beschouwing is bedoeld om eveneens een duit in dat zakje te doen.

Het onderwerp begint bij privatisering, maar daarbij blijft het niet. Ik zal niet allerlei vormen van privatisering met u behandelen, dus het 'floaten' van overheidsbedrijven en -diensten, het verkopen van allerlei activa, deregulatie, decentralisatie, afslanking, contracting out, een neutrale belastingheffing over een zo breed mogelijke basis en het creëren van pseudo-markten. We laten deze zaken rusten, om ons tot het wezenlijke te bepalen.

Politiek gezien is de privatisering in Nederland geen 'hot item'. Op het moment dat tweederde deel van het bnp via overheidsconsumptie of overdrachtsuitgaven over de toonbank ging, tweemaal zo veel als 25 jaar daarvoor, erkenden de meesten dat de overheid te ver was doorgeschoten¹. De PvdA zag daarom ook reden voor enige rehabilitatie van de overheid. Het CDA sprak van klantgerichtheid en de verzorgingsgedachte en volgens de VVD moest het 'corporate image' van de staat worden opgevizeld. Meer markt, meer doelmatigheid en mogelijk wat soelaas voor het financierstekort, werden etiketten waaronder een weinig opwindend privatiseringsprogramma de wereld werd ingestuurd. Immers, wat moest de staat met een bank, of met een uitgeverij of met een havenbedrijf? Iets emotioneler lag het bij de PTT, maar die werd uiteindelijk overal verzelfstandigd. Verder betreft de privatisering nog een aantal perifere activiteiten, waarover bijna niemand zich druk kan maken.

De voorbereiding van de privatisering door de overheid is in het algemeen zorgvuldig geweest², maar toch hebben

* Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar in het Ondernemingsbeleid, vanwege de Stichting Vrije Universiteitsfonds aan de Faculteit der Economische Wetenschappen en Econometrie aan de Vrije Universiteit te Amsterdam op vrijdag 3 november 1989.

1. *Evaluatie privatisering*, nota van de Minister van Financiën, Tweede Kamer, nr. 17 938, 1987-1988.

2. A.T.L.M. van de Ven, de secretaris van de Interdepartementale Begeleidingscommissie Privatisering (IBP), heeft veel over de richtlijnen en de toepassing daarvan geschreven. Het ligt in de bedoeling een apart handboek over deze materie te publiceren. Ook uit eigen ervaring is mij gebleken, dat men uiterst serieus te werk gaat.

insiders zich wel verbaasd over de toestand waarin zij sommige voormalige overheidsactiviteiten aantreffen. Als wij even de gevallen vergeten waarin het bedrijf bijna dood bezuinigd was, kwam toch vaak een laag moreel onder het personeel aan het licht, veel ziekteverzuim, niet zelden een tekortschietende leiding, een slechte financiële administratie, een lagere efficiency dan elders en matige kwaliteit en service³.

Op dit soort constatering reageert bijna iedereen in het bedrijfsleven met: dat kan niet aan de medewerkers liggen; het is de fout van de leiding, want die maakt het systeem⁴. Is er dan iets mis met de organisatie en het management binnen de overheid? Sommigen zijn geneigd deze vraag bevestigend te beantwoorden met een redenering van "dik hout zaagt men planken". Bij het bedrijfsleven gaat het om een doelorganisatie; men richt zich op de lange termijn, men streeft naar consensus, stelt zich in het algemeen flexibel op en de weg naar de top verloopt via een strenge selectie. Daartegenover gaat het bij de overheid om macht en belangentegenstellingen, er is uitruil, op meerderheidsbeslissingen valt het volle daglicht van de publiciteit, men leeft naar de mode van de dag, heeft haast en schuift moeilijke zaken voor zich uit.

Iets van dat alles is natuurlijk waar, doch ook in ondernemingen spelen deze elementen een rol. Het is bovendien nog niet zo lang geleden dat het bedrijfsleven zelf zwaar te kampen had met dit soort problemen.

Ligt het dan aan het feit dat het zo veel gemakkelijker is om omzet en winst te maken dan om te functioneren in een ambtelijke cultuur, waar het afwegen van belangen, zorgvuldigheid en democratische gezindheid niet zelden van grotere betekenis zijn dan het bereiken van bepaalde doelstellingen? Ook dat kan hoogstens een halve waarheid zijn, want de meeste ondernemingen worden tegenwoordig op veel meer dingen aangesproken dan alleen op winst⁵ en een ambtenaar is niet onder alle omstandigheden de 'custodian of public interest'.

Nee, ik geloof dat de overheid lijdt aan de kwaal, die zowel pubers als ondernemingen kan overkomen: 'zij worstelt met haar identiteit'. In dit geval zijn er twee belangrijke oorzaken:

- anders dan de generatie van economen na Keynes en Schumpeter dacht, moeten wij toegeven dat veel de macht van de overheid te boven gaat en dat veel dingen in onze samenleving niet 'maakbaar' zijn⁶. Vooral daarom is de marktregulering duidelijk aan de winnende hand ten opzichte van de budgetregeling;
- de bestuurlijke organisatie van de overheid stamt uit de vorige eeuw en dat is lang geleden.

Kortom, de overheid weet niet precies wat haar business is, of in fraaiere bewoordingen gesteld: wat haar wezenlijke taken zijn en waar de grenzen daarvan liggen. Bovendien kraakt haar organisatie.

Concernmodel

Natuurlijk is er een geweldige economische literatuur over de - laat ik een modern woord gebruiken - missies van de overheid, maar er is niet zoveel over de vraag hoe die in de praktijk moet worden bereikt en welk organisatorisch vermogen daarvoor nodig is. Laat ik die missies nog eens samenvatten om mij daarna te bepalen tot het hoofdonderwerp: de organisatie en de overheid.

Langs de lijnen van de welvaartstheorie valt te berekenen, dat het marktmechanisme in drie gevallen kan falen, namelijk:

- bij de 'public goods';
- bij ernstige marktimperfections, dus bij voorbeeld monopolies of ongunstige externe effecten;

- bij onvoldoende informatie aan de vraag- of aanbodzijde (de gezondheidszorg is daarvan een goed voorbeeld).

Sommigen zijn van oordeel dat in onze moderne informatiemaatschappij die marktonvolkomenheden geringer worden. Bovendien werken markten beter dan wij vroeger dachten. Voorts is er een zekere afkalving bij de collectieve goederen, maar daar staat tegenover dat er ook enkele bij zijn gekomen, met name de zorg voor het milieu.

In ieder geval blijft er voldoende onkruid te wieden in de tuin van de markt, ook al ontwaren we daarin meer bloemen dan vroeger. Maar kan je dat werk wel overlaten aan een ouderwets, slecht georganiseerd tuinmansbedrijf dat geneigd is rijp en groen aan te pakken? En kunnen wij blijven staan bij het afstoten en stroomlijnen van enkele onderdelen, zoals bij privatisering gebeurt?

Op die vraag, dus die van de organisatie van de overheid, wil ik mij nu concentreren. Dit 'simplisme' zou de vroegere regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijkdienst⁷ direct met zorg vervullen. Hij klaagt er immers over, dat organisatorische ingrepen steeds als bestuurlijke vernieuwing worden gepresenteerd. De maatschappelijke effectiviteit van het overheidsoptreden zou daarbij op het tweede plan komen. Mijn mening is dat een bestuurder, die niet zelf het huis op orde heeft, ook maatschappelijk niet au serieux kan worden genomen. Bovendien meen ik dat de moderne organisatiemethoden van grotere ondernemingen in het bedrijfsleven, juist door hun eenvoud, ook voor de overheid relevant kunnen zijn.

U weet wat die methoden inhouden, maar ik wil het graag herhalen:

- omschrijf duidelijk je kernactiviteiten, beperk je daartoe en doe ze goed;
- krimp je hoofdkantoor zo ver mogelijk in. Houd je daarin alleen bezig met werkelijke concernactiviteiten zoals beleid, planning, controle en financiering;
- breng het werk naar kleine overzienbare eenheden, die voor een duidelijk omschreven gebied verantwoordelijk zijn;
- bezie hiërarchieën met wantrouwen en huiver;
- betrek je mensen in vernieuwingsprojecten, motiveer ze in een gezamenlijk streven naar steeds betere kwaliteit.

Deze overgang in het bedrijfsleven van een massa- of hiërarchische organisatie naar een modulaire organisatie, ook wel unit-management genoemd, heeft zijn parallel in het productieproces. Ook daar keert men zich af van de grote fabriek met starre produktielijnen en tracht men te komen tot meer flexibele bedrijfspvormen. Het zijn niet alleen organisatorische en bedrijfseconomische redenen - dus dichter bij de klant, betere kwaliteit, snellere aanpas-

3. Soortgelijke opmerkingen komen uit het buitenland. In een bijdrage voor een congres over privatisering constateert J.A. Kay uit het Verenigd Koninkrijk, dat overheidsbedrijven en -diensten vaak hoge technische standaards nastreven, maar zwak zijn in hun marketing en financiën. Elders leest men over een 20-50% lagere efficiency.

4. Zoals bekend, is dit een van de wezenlijkste stellingen van het systeem van integrale kwaliteitszorg.

5. In mijn dagelijks werk krijg ik wel eens de indruk dat talloze mensen de ondernemers voor bijkans alles verantwoordelijk stellen,

6. In veel ruimer verband geeft F. Bolkestein hierover een prachtige beschouwing in *De engel en het beest, Maatstaf*, nr. 6, 1989.

7. Zie het *Eindbericht 1986 van de Regeringscommissaris Rijksdienst*. H.D. Tjeenk Willink vindt het een 'simplisme' van alle commissies, die zich met de reorganisatie van de Rijksdienst hebben beziggehouden, van Van Veen tot de Commissie Hoofstructuur Rijksdienst (CHR) toe, dat zij hun heil hebben gezocht in organisatorische oplossingen (blz. 25). Dat begrijp ik niet goed. Men is haast verdronken in de problemen, maar veel organisatorisch is er niet gebeurd.

singen en dergelijke – die deze welhaast revolutionaire verandering veroorzaken.

Minstens zo belangrijk is de andere kijk op mensen, de medewerkers dus. De moderne werknemer is beter geschoold, beter geïnformeerd en zelfstandiger dan zijn voorganger. Hij voelt zich niet meer thuis in een commandostructuur, maar verwacht interessant werk waarin hij zijn eigen inbreng heeft en waarin naar hem wordt geluisterd. In een organisatie gebaseerd op unit-management, kunnen deze verlangens beter worden gehonoreerd.

Dit veranderingsproces heeft geweldig bijgedragen tot het hernieuwde elan van het bedrijfsleven. Het heeft grote vormen aangenomen. Het adviesbureau McKinsey heeft becijferd dat, gemiddeld genomen, in zes jaar tijd de hoofdkantoren van de grootste ondernemingen in de wereld in omvang zijn gehalveerd. Een zekere afslanking heeft zich daarbij voorgedaan, maar voor het overgrote deel hebben de betrokken werknemers hun werkplek op het hoofdkantoor verwisseld voor een baan binnen een kleinere eenheid met grotere eigen verantwoordelijkheid.

De verhouding tussen de mensen op die hoofdkantoren en de rest zal nu liggen tussen de 1: 50 en 1: 100. Let wel, het gaat om ondernemingen met soms vele honderdduizenden werknemers. Gebleven op het hoofdkantoor is veelal het echte concernwerk, dus het centrale bestuur, de planning en de groepsfinanciën. Men moet intussen de gecompliceerdheid van deze taken niet onderschatten. De concernleiding van dit soort bedrijven wordt geconfronteerd met talloze ingewikkelde beleidsvraagstukken die vaak betrekking hebben op tientallen landen. Een groot deel van het werk bestaat bovendien uit het ontwikkelen van beleidsvoorschriften en -procedures. Dat is in ieder geval niet zo verschillend van de overheid.

Bevat dit zogenaamde concernmodel elementen waaraan de overheidsorganisatie iets zou kunnen hebben? Ik geloof het stellig en wil dit illustreren met een reeks voorbeelden uit de sfeer van de gemeenten.

Het is bekend dat de gemeentelijke overheid in het algemeen veel sterker is getroffen door de bezuinigingen dan de rijksoverheid⁸. Op een gegeven moment is een aantal gemeenten – zoals bij voorbeeld Tilburg, Rotterdam, Delft, Groningen, Eindhoven en in zekere mate ook Amsterdam⁹ – zich gaan realiseren, dat taakstellende bezuinigingen niet meer hielpen en dat in plaats van de hap-snap-methode een integrale aanpak nodig was. In een gevarieerd patroon heeft men zich in hoofdzaak bewogen langs de volgende lijnen:

- de oude secretarie wordt opgebroken. De essentiële elementen van het beleid worden bijeen gebracht in een speciale top. Burgemeester en wethouders gaan werken als een team met een beperkte beleidsstaf. Probleemgebieden worden gesystematiseerd. Men probeert in een lange-termijnplan de middelen methodischer toe te delen aan de verschillende diensten;
- vervolgens tracht men te komen tot een logische verzameling van die diensten. Deze krijgen eigen doelstellingen en eigen middelen. Verantwoordelijkheden worden vastgelegd, soms in zogenaamde management-contracten. Elke dienst moet een planning maken en aangeven op welke kritische succesfactoren een regelmatige beoordeling mogelijk is;
- binnen elke dienst gaan kleinere eenheden (sectoren of ook wel 'performance centres') werken, met een eigen produkt en met de opdracht de kwaliteit daarvan te verbeteren;
- soms is het geheel nog verpakt in een op de burgers gerichte actie, die een nieuwe klantgerichte identiteit van de gemeente onder de aandacht brengt¹⁰.

De overeenkomsten tussen dit concern- of sectormodel met wat grote ondernemingen doen, moet u opvallen. Ook

hier gaat het om instellingen met een veelvormig en ingewikkeld beleid en een grote omvang. Amsterdam heeft 28.000 ambtenaren en Rotterdam spreekt van een omzet van 40 miljard gulden. Natuurlijk zijn er nog wel wat kanttekeningen te plaatsen; ik bepaal mij tot twee.

In de eerste plaats is deze bestuurshervorming een gigantische taak die jaren vergt. Een gemeentebestuurder¹¹ verzucht, dat de gehele financiële systematiek moet worden aangepast en dat het uiterst moeilijk is om verschillende activiteiten onderling afweegbaar te maken. Maar hij ziet ook voordelen, zoals:

- een zakelijker structurering van de verhouding overheid-burger;
- een helderder en klantgerichter produkt;
- het bestuur krijgt een instrument in handen om het ambtelijk apparaat verantwoordelijk te stellen voor een doelmatig beheer.

En hij verwacht dat deze 'concernbenadering' meer politieke aandacht voor wat een overheidsprodukt onderscheidt van een marktprodukt. Ik citeer: "De gemeente is niet alleen aanbieder van voorzieningen, winkelbeheer en vangnet, maar ook de initiator van stedelijke ontwikkeling. Hierin zit een stuk leadership".

De tweede opmerking gaat over de rol van wat ik voor het gemak maar even noem 'de kleine privatisering', dus het afstoten, verzelfstandigen of uitbesteden van meer perifere overheidsdiensten¹². Daarover wordt verschillend gedacht en zo moet het ook. In Tilburg¹³ heeft men aan het begin alle activiteiten gewogen en opnieuw ingedeeld. Daarbij werden, om te beginnen, 1400 arbeidsplaatsen geprivatiseerd. Daarentegen bestond in Amsterdam en Groningen politieke weerstand tegen het beëindigen van de ambtenarenstatus van hun medewerkers. Men vond de privatisering diskwalificerend; er zit in opgesloten dat overheid en ambtenaren hun taak blijkbaar slecht vervullen. Juist daarom zijn ook deze gemeenten driftig bezig om een reeks diensten meer marktconform te maken. Daarbij wil men bij voorbeeld in Amsterdam vanaf 1990 de gedwongen winkelnering – dus het verplicht kopen bij de betreffende gemeentediensten – in een aantal gevallen afschaffen. Met dit alles wil ik slechts zeggen, dat privatisering niet meer is dan een onderdeel van een veel groter geheel.

Toch krijgt men, als het gaat om de rijksoverheid het gevoel, dat het daarom is begonnen¹⁴. Misschien is dat wel de reden waarom de evaluatienota's over de zogenaamde grote operaties en de discussies daarover in de Tweede Kamer een zo matte indruk maken. Men realiseert zich bezig te zijn met het topje van de ijsberg. Een marginaal gebeuren, dat niet leidt tot een betere beheersvorm van de vele overblijvende rijkstaken. En zeker niet tot het klantgericht maken van de maatschappelijke solidariteit. Aan

8. Bij alle kritiek die is geuit op de geringe budgetdiscipline en overschrijdingen bij het Rijk (met name onder het kabinet-Lubbers II, zie *ESB*, nr. 3713, 28-6-1989, blz. 616 e.v. en *ESB*, nr. 3720, 16-8-1989, blz. 801) kan men ook voegen dat de centrale overheid lelijk tekort geschoten is in haar voorbeeldfunctie. Over het verschil in reactie tussen de rijksoverheid en het bedrijfsleven maakt D. Keuning enkele behartenswaardige opmerkingen in *Management: het is 'top down' en 'bottom up'*, Leiden, 1987, blz. 7.

9. Zie *Privatisering*, nrs. 6 en 2, 1989 en nr. 6, 1988.

10. In *Privatisering*, nr. 10, 1988, staat een aardige beschrijving van het Groningse project VONK, wat een acroniem blijkt te zijn voor Verantwoordelijk, Ondernemend en Klantgericht.

11. J. Linthorst, wethouder te Rotterdam, tijdens het symposium *De gemeente als onderneming*, B&G, juli/augustus 1989, blz. 176.

12. Verzorgende en ondersteunende diensten zoals stadsreiniging, catering, groenvoorziening, automatisering, databanken, het slachthuis, bibliotheken, musea en noem maar op.

13. *Privatisering*, nr. 2, 1989.

14. Bij de vijftig grotere en kleinere projecten steken de PTT en de Postbank er uit als giganten. Voor het overige gaat het in rond veertig gevallen om ondersteunende of uitvoerende diensten.

vragen zoals: in welke mate heeft de overheid een beter bestuur bereikt, hoeveel is er bespaard, en is de burger er op vooruitgegaan, komt men nauwelijks toe¹⁵. Terwijl het werkelijke doel zou moeten zijn de publieke sector zo te reconstrueren, dat condities ontstaan om even doelmatig te worden als de particuliere sector.

Contractmanagement

Is het wel denkbaar dat de centrale overheid haar taken effectief kan uitvoeren? Sommige daarvan zijn immers emotioneel geïnspireerd; de politiek bepaalt het draagvlak en het lijkt haast ondenkbaar meetpunten en toetsingscriteria in te bouwen voor talrijke vaak ongrijpbare zaken. Doelmatigheid komt immers voort uit de sfeer van winst en die is makkelijk vast te stellen, zo redeneert men dan. Toch geloof ik dat dit soort pessimisme niet op zijn plaats is. Ondernemingen, en we hebben zo net gezien óók sommige gemeenten, jagen evenzeer een reeks van immateriële doelstellingen na en streven desondanks naar effectiviteit en klantgerichtheid.

Laten wij eens proberen ons een in kwaliteit verbeterde rijksorganisatie voor te stellen. Deze organisatie zou in termen van efficiency, lange-termijnorientatie, betrouwbaarheid en snelheid aan kracht moeten winnen¹⁶. Daarbij moeten we ons niet direct uit het veld laten slaan door de grote getallen: 170.000 ambtenaren, een begroting van tegen de 200 miljard gulden en duizenden onderwerpen van rijkszorg, waarmee duizenden mensen zich bemoeien.

Beginnen we met de besturing aan de top. Ik wil niet kinderachtig zijn en zet al direct enige miljarden guldens weg voor ons democratisch proces, dat ook mij lief is. Dat bedrag moet dan dienen voor de ministers, het parlement en laat ons zeggen een duizendtal beleidsambtenaren in de toppen van de departementen, die allen te zamen in contact met talloze maatschappelijke organisaties het fijnmazige web weven dat we politiek Den Haag noemen. Van allocatie van deze 'overhead' moeten we niets willen weten. Deze mensen zijn er om beleid gestalte te geven, te coördineren, te veranderen en zo nodig af te breken.

Zij zijn er voor de ideeën, voor het wolven vangen in een net, het overleg, de normering, de zorgvuldige democratische procedures, de staatkundige principes en voor de politiek 'tout court'. Alle materiële en immateriële onderwerpen moeten in deze omgeving vrij aan de orde komen, maar als er besluiten zijn of worden genomen die om concrete uitvoering vragen dan moet er een duidelijke organisatie aan te pas komen met een plaatje van baten en kosten. U ziet dat ik enerzijds de grote beleidsvorming en anderzijds het gewonere management alsmede de uitvoering uit elkaar probeer te halen¹⁷. Het een heeft immers weinig met doelmatigheid te maken, het andere wel. Tevens heb ik een reeks gecompliceerde problemen weggezet, waarmee de commissie-Vonhoff en de Regeeringscommissaris voor de Rijksdienst zich bezighielden¹⁸. Niet alles kan tegelijk.

Vervolgens stel ik mij voor dat de ministerraad onder leiding van de minister-president zich geruime tijd bezighoudt met een eigentijdse en logische indeling van alle werkzaamheden van de rijksoverheid. Dat is dus de opsomming van de kerntaken van het Rijk. In een volgende etappe komt de verdeling daarvan over x directoraten en y departementen aan de orde. De hulp van een commissie is niet verboden, maar zelfwerkzaamheid is veel beter. In ieder geval moet het niet gebeuren onder de druk en emoties van een kabinetsformatie. In afwachting van het eindresultaat – dus een fundamentele reorganisatie – moet men stoppen met de lappendeken van reorganisaties, kaasschaafmethodes, of wat dan ook. Dat is slecht

voor de motivering en maakt de mensen ziek. Eerst het karwei afmaken.

Gelijktijdig zou de minister van Financiën een poging kunnen doen om een zodanige herrangschikking van de Rijksbegroting te verkrijgen, dat deze aansluit bij de logische organisatie waartoe de ministerraad wenst te besluiten. Dus een werkelijke prestatiebegroting¹⁹. Voor elk onderwerp moet er een gemakkelijk te vinden begrotingspost komen, waarvoor een bepaald onderdeel van de rijksoverheid verantwoordelijk is. Dus niet zoals het nu is, dat men bij voorbeeld een dagje bezig is om uit te vinden wat in totaal wordt besteed aan de werkloosheidsbestrijding. Tegelijk zou de minister van Financiën kunnen nadenken hoe hij redelijk op tijd zou kunnen komen met een rekening en verantwoording langs dezelfde lijnen. Een soort jaarverslag dus, maar zonder teveel woorden.

Nadat de taakverdeling was vastgesteld, werkt men binnen de departementen zoveel mogelijk op basis van contractmanagement. Dat betekent dat men in jaarplannen vastlegt welke baten – hoe immaterieel die ook mogen zijn – een directoraat beoogt te verkrijgen met de ter beschikking staande middelen. Met de leiding moeten afspraken worden gemaakt over de wijze waarop prestaties worden beoordeeld. Door heldere mandatering – nu schrijf ik dus even in ambtenarentaal – moet vaststaan waar de grenzen van de verantwoordelijkheid liggen. Hierdoor kan een betere koppeling ontstaan tussen beleid en beheer.

Binnen de directoraten worden de onderwerpen verdeeld over kleine werkeenheden, die zoveel mogelijk in 'zelfbeheer'²⁰ – ook weer een voor ambtenaren herkenbaar woord – worden uitgevoerd.

Voor deze praktische activiteiten moeten de ambtelijke procedures worden vervangen door wat meer algemeen gangbaar is bij efficiënt beheer. Mogelijk kunnen zekere prestatienormen worden ingevoerd²¹. Maar vooral moet de klantgerichtheid, niet alleen naar buiten maar ook naar binnen, want ieder is elkaars klant, sterk op de voorgrond staan.

U ziet dat ik met dit alles een poging heb gedaan om wat Berg²² noemt de 'mariage de raison' tussen het politieke en het ambtelijke subsysteem wat uit elkaar te halen. Zo erg is dat niet. De gehuwden behoeven niet altijd bij elkaar te zitten, want anders komen we er nooit uit. Zo origineel is het trouwens ook niet; in Engeland kent men de top van beleidsambtenaren en in de Verenigde Staten gaat veel

15. T. Planken, *Privatisering*, nr. 10, 1988. Overigens is de besparing niet zelden gering. Zie bij voorbeeld twee artikelen over de privatisering van de loodsdienst respectievelijk het kadaster in *ESB*, nr. 3718, 2-8-1989, blz. 749.

16. Vergelijk SER-advies inzake het *Sociaal-economisch beleid op middellange termijn 1990-1994*, par. 3.3.4. Voorts Sociaal en Cultureel Planbureau, *Doelmatig dienstverlening*, Rijswijk, 1989.

17. In dezelfde richting gaat R.J. in 't Veld, *Doeltreffend bestuur*, *ESB*, nr. 3720, 16-8-1989, blz. 809. Ik geloof trouwens dat er niet veel mensen zijn die kunnen voldoen aan de dubbele profielsehets die Berg geeft van de huidige overheidsmanager (A.H. Berg, *Managers bij de overheid*, Den Haag, 1988, blz. 207 e.v.). Het is te mooi; gewoon managen is al moeilijk genoeg.

18. Overigens kan ik niet nalaten de prachtige titels van de betreffende rapporten hier nog eens te vermelden: *Zou Thorbecke tevreden zijn?*, *Weinigen denken dat het goed gaat*, en *Elk kent de laan die derwaart gaat*.

19. Voor bepaalde beleidsonderdelen bestaat dit al lang, maar niet voor het totaal.

20. Al in 1985 heeft het Ministerie van Financiën hierover een tweedelig rapport geschreven, *Kompas voor zelfbeheer*. De inhoud wijkt niet veel af van sommige procedures in het bedrijfsleven. Op enkele departementen, bij voorbeeld VROM, experimenteert men er mee.

21. Dat kan vaak betrekkelijk eenvoudig zoals P.B. Boersma in een korte beschouwing over Defensie aantoonde. *ESB*, nr. 3716, 19-7-1989, blz. 687.

22. A.H. Berg, *Managers bij de overheid*, Den Haag, 1988, blz. 106.

beleid en uitvoering naar de 'agencies'. Gaan we niet voor een deel deze weg, dan blijven we op alle fronten geconfronteerd met de niet te overbruggen spanningen tussen democratie en doelmatigheid.

Verleidelijk zou het zijn om alle voordelen van deze echt grote reorganisatie van de rijksoverheid nog eens te etaleren. Ik zal dat niet doen, omdat mij dat ook zou verplichten het betoog op hoofdlijnen van allerlei details te voorzien. Eén opmerking kan ik echter niet voor mij houden en dat betreft de mensen, die bij de centrale overheid werken. Ik heb de rijksoverheid eerder vergeleken met een hoveniersbedrijf, dat noodzakelijkerwijs moet wieden in de tuinen van de maatschappij, maar dat daartoe slecht is georganiseerd.

Het is nog erger: ook het werken bij dat bedrijf biedt steeds minder perspectieven. Men wil er niet meer heen of men loopt er weg en degenen die blijven geven allerlei signalen af. Soms zijn dat duidelijke klachten, soms ongemotiveerdheid, hoge ziektecijfers, een laag arbeidstempo, geringe kwaliteit van het werk of wat dan ook. Dat is niet de schuld van de medewerkers maar van de leiding.

Moderne mensen voelen zich niet thuis in een sfeer, waarin bevelen via een reeks bureaucratische lagen naar beneden filteren. Zij verlangen een directe betrokkenheid bij het werk, een eigen inbreng en eigen verantwoordelijkheid. Ook daarom moet het Rijk zijn organisatie moderniseren, dus tot een andere vorm van werken komen. Daarbij past ook een eigen arbeidsvoorwaardenbeleid, waarin de groei van de produktiviteit in veel gevallen een directe rol kan spelen. "There is a tide in the affairs of men" zou Shakespeare²³ zo treffend zeggen.

Als slot wil ik nog enkele opmerkingen maken over de samenwerkingsverbanden tussen overheid en bedrijfsleven, de private public partnerships. Het is jammer dat ook hier zoveel alleen uit financiële nood wordt geboren want dit leidt tot fricties die waardevolle experimenten in gevaar kunnen brengen. Als de overheid alleen maar af wil van de financiële last, maar in het geheel niet van de invloed, dan wordt het bedrijfsleven teruggeworpen op kale rendementsberekeningen die vaak te hoge risico's inhouden.

Maar als men werkelijk streeft naar joint ventures tussen de overheid en een of meer bedrijven met duidelijke wederzijdse verantwoordelijkheden en afspraken dan ligt hier een prachtig middel om elkaars methoden, stijl van leidinggeven, organisatie en wat dan ook te leren kennen. Bovendien worden projecten van de grond getild, die er waarschijnlijk anders niet zouden komen. Zonder dat er sprake is van onwil – het bedrijfsleven is vaak trots op contacten met overheidsdienaren en het omgekeerde geldt evenzeer – zijn de scheidingslijnen soms heel markant. Overigens valt het op, dat dit soort samenwerkingsvormen zo veel gemakkelijker met de gemeenten tot stand komt dan met het Rijk.

Toch kan alles wat hier grensoverschrijdend werkt, helpen in de praktijk²⁴. Trouwens, het geeft ons ook een beter inzicht in de vraag, waar nu precies in concrete gevallen de cesuur behoort te liggen tussen markt- en budgetregulering. En hiermee ben ik weer terug bij het begin van mijn betoog.

J.E. Andriessen

23. *Julius Ceasar*.

24. Intussen is de praktijk op dit punt niet zo slecht. Van de Zeedijk tot aan het IJ-oeverproject en van het bronnenbad in het noorden tot aan de themaparken in het zuiden, zijn er honderden initiatieven op dit gebied. W. Lemstra ziet zelfs het zeer weidse perspectief dat het Rijk nog eens zijn lopende begroting sluitend zou krijgen (gulden financieringsregel) en dat de investeringen in infrastructuur in een soort medebewind door overheid en bedrijfsleven samen geregeld worden. *ESB*, nr. 3711, 14-6-1989, blz. 572.