

Adviseurs van de overheid

De Cost gaet wel erg ver voor de Baet uyt

K. KOLTHOFF

Oud-lid van de Tweede Kamer voor de PvdA

De afgelopen 25 jaar heeft de organisatie-adviesmarkt zich uitgebreid van het bedrijfsleven naar overheid en ambtenarij - om vandaar ook de gesubsidieerde sector en zelfs het vrijwilligerswerk te infiltreren. En als de tekennen niet bedriegen zal binnenkort ook het actie-gevoel eronder gaan vallen.

Het heeft een tijdje geduurd voor het tot de buitenwereld begon door te dringen. Maar op welke schaal de overheid zich op buitenstaanders verlaat om haar werk te doen en welke exorbitante bedragen ermee gemoeid zijn is pas sinds kort gedocumenteerd. Rapporten van de Rekenkamer en het ministerie van Binnenlandse Zaken hebben uitgewezen, dat de overheid alleen al in 1994 ter ondersteuning van haar op de publieke sector gerichte afslankingsbeleid - vermoedelijk inachtig het aloude adagium 'De cost gaet voor de baet uyt' - voor 2,2 miljard (ongeveer 1 procent van de rijksbegroting!) personeel van buiten inhuurde.

Het meest opvallende en relatief kostbaarste segment van deze hulptroepen vormen de organisatieadviseurs, met in hun kielzog een legertje van interim-managers, financiële, administratieve en communicatie-deskundigen, groeps-trainers, notulisten en secretaresses.

Deze opzienbarende ontwikkeling kan niet los worden gezien van het tot geloofsartikel verheven leerstuk van de terugtrekkende overheid en de bijbehorende inkrimping van de overheidsdienst. Zij past in de politiek-ideologische ontwikkelingen van de laatste decennia en wordt ook gevoed door de mythische krachten die aan privatisering en marktwerking worden toegeschreven. Dat zij minstens evenzeer voortkomt uit wrevel en machteloosheid tegenover de ingewikkeldheid en de dagelijkse druk van het landsbestuur in deze tijd als uit bestuurskundige overwegingen doet daar niet aan af.

Met het verschijnen van ds'70 op het politieke toneel werd een rol toegekend aan verklaarde voor-

standers van technocratische oplossingen voor organisatorische problemen van de overheid. Daarin paste de gangbare aanpak van de toenmalige "efficiency-bureaus", zoals ze algemeen genoemd werden, wonderwel. De 'pragmatische' benadering van D66 en de 'no nonsense' instelling van de kabinetten Lubbers, waartoe ook de Partij van de Arbeid zich steeds meer bekende, was koren

op de molen van de externe adviseurs. De vvd heeft zijn traditionele banden met het bedrijfsleven waar de bureaus kind aan huis zijn. En het laat zich begrijpen, dat waar vvd, D'66 en de weleens neo-liberaal genoemde PvdA met elkaar in Paars verband aan het privatiseren, liberaliseren en reorganiseren slaan organisatieadviseurs zich in een welwillend klimaat mogen koesteren.

Het binnen halen van externe adviseurs is niet alleen kostbaar, het brengt ook risico's met zich mee voor duidelijkheid van verantwoordelijkheden en helderheid van besluitvorming. Minder hoort men tot dusver over de extra belasting van het ambtelijk apparaat en demoralisering en desoriëntering van ooit onmisbare ambtelijke diensten die meer en meer bejegend worden als onpractische en prijzige obstakels op de snelweg naar een nieuw tijdsgewricht. Wie bij zo'n dienst of op zo'n afdeling blijft werken en niet een goed heenkomen zoekt in 'het bedrijfsleven' of voor zichzelf begint tegen dagtarieven die aardig in de buurt komen van een modaal maandsalaris moet wel een kluns zijn.

Het op grote schaal verlenen van opdrachten aan organisatie-adviesbureaus roept bij de redactie van NRCHandelsblad blijkens een hoofdartikel van 16 augustus 1997 het (schrik)beeld op, dat bij doortrekken van deze beleidslijn "Nederland in de toekomst bestuurd wordt door Boer Croon Groep, Terpstra & Tukker, Twijnstra Gudde, Winkelman & van Hessen, Klijnsma & Bodes, Berenschot en andere vertrouwde namen uit de consultancywereld".

Dit licht ironisch commentaar legt het qua absurdistisch gehalte echter af tegen een feitelijke mededeling eerder in het zelfde artikel: "In 1995 is de Stichting Intermin opgericht met als doel om het inhuren van externe deskundigen door de overheid terug te dringen." Men ziet het voor zich: de precieze omschrijving van doel, werkwijze en organen van zo'n stichting waartoe op de bewogen oprichtingsvergadering wordt besloten, de rusteloze activiteiten van excentrieke functionarissen, de listen, lagen en belangen, stommiteiten en streken "om het het inhuren van externe deskundigen door de overheid terug te dringen". De Haagse werkelijkheid die de Oost-Europese literatuur naar de kroon steekt, van Gogol tot Kundera, met een zweem van Kafka en snufjes Hajek: van absurd tot grimmig, van beklemmend tot hilarisch.

De opmars der organisatieadviseurs is zonder twijfel een van de karakteristieke ontwikkelingen in het maatschappelijk verkeer van de laatste 25 jaar, niet minder algemeen dan, bijvoorbeeld, automatisering, flexibilisering of schaal-vergroting. Het wordt tijd om die ontwikkeling, die voor het particuliere bedrijfsleven al een lange geschiedenis heeft¹, ook voor de overheid eens van dichterbij te bekijken en er een paar conclusies aan te verbinden. Daaruit moge blijken, dat nadere detaillering en uitgebreid onderzoek op zijn plaats is.

Vijftientig jaar geleden kruiste het organisatieadvieswezen voor het eerst mijn pad in de gestalte van McKinsey & Cy, Inc.. Of moet ik schrijven; "kruiste ik het pad van McKinsey"? Ik was als hoofd van het Centrum voor Onderzoek van het Wetenschappelijk Onderwijs van de Universiteit van Amsterdam (een intern onderzoek- en adviesbureau ten dienste van het onderwijs aldaar) toegevoegd aan een stuurgroep, die McKinsey begeleidde bij het uitwerken van voorstellen voor een planningsstructuur voor het wetenschappelijk en het hoger beroeps-onderwijs. Het zou een geestverruimende ervaring opleveren.

De opdracht aan McK kwam voort uit een aanloopsubsidie die de Shell in 1969 beschikbaar stelde om het Amerikaanse organisatiebureau een 'feasibility study', een exploratief onderzoek te laten uit-

voeren naar de mogelijkheid tot een verbeterde planning van het stormachtig groeiende Hoger Onderwijs. De na deze voorfase voor rekening van de overheid geproduceerde rapporten en aanbevelingen van McK werden door de regering, bij nota van minister van onderwijs De Brauw (Ds'70), vrijwel integraal overgenomen.

Van de activiteiten in de stuurgroep en de werkwijze van McKinsey zijn mij een aantal zaken levendig bijgebleven:

- de buitengewone ijver van de McK-medewerkers. Elke opdracht of toezegging werd stipt op tijd nagekomen; notities, verslagen, correcties en aanpassingen werden in hoog tempo en grote getale geproduceerd en gedistribueerd;
- de kwaliteit van type-, druk-, bindwerk en layout was in de ogen van eenvoudige universitaire en departementale ambtenaren, zeker voor het pre-PC tijdperk, oogverblindend; elk stuk, van een onbenullig memotje tot het gewichtige eindrapport met bijlagen, in een prachtvol kaftje-met-logo gevat;
- hoewel de eigen inbreng van McK beperkt was, werden ideeën, suggesties en handreikingen vanuit de stuurgroep naadloos in halffabrikaat of eindproduct verwerkt: men kon met McK alle kanten uit (Dit betekent overigens ook dat feilen in de uiteindelijke voorstellen deels op het conto van de stuurgroep kunnen worden geschreven, maar ook dat de externe deskundigen weinig weerwerk (konden) leveren., vgl. ook de volgende twee punten);
- van kennis van relevante (literatuur over) verwante planningsprojecten in binnen en/of buitenland werd door de externe deskundigen geen gebruik gemaakt of hij was niet voor handen;
- inzake onafhankelijkheid van gegevensverzamelen en -rapporteren tegenover beleidsorganen, scheiding van activiteiten (b.v. onderzoek van beleidsvoorbereiding) - ook in de personele sfeer - en kwesties van (staatsrechtelijke) verantwoordelijkheid voor planningsbeslissingen bleek het organisatie-adviesbureau met even zovele blinde vlekken behept;
- de dikte van de rapporten is derhalve niet terug te vinden in de breedte en diepte ervan.

1) Zie: P. Hellema en J. Marsman, *De Organisatie-adviseur, Opkomst en groei van een nieuw vak in Nederland 1920-1960*. Uitg. Boom

De rekeningen van het adviesbureau vielen niet onder de verantwoordelijkheid van de stuurgroep maar maakten daar ook toen al diepe indruk.

In maart 1972 heb ik in het tijdschrift *Economisch Statistische Berichten* een uitvoerig artikel geschreven over het McKinsey-project en de regeringsvoorstellen, dat een handzame samenvatting, een kritische evaluatie en enkele alternatieven bevatte. Ondanks de flauwe hoop van een auteur op beïnvloeding van de publieke discussie bij het publiceren van een informatieve en opiniërende bijdrage over een specialistisch onderwerp in een vaktijdschrift overtrof de impact van het stuk mijn stoutste verwachting. Tijdens de openbare commissievergadering in de Tweede Kamer (waarvan ik zelf pas anderhalf jaar later lid zou worden) bleken de leden van de Vaste Commissie Onderwijs het met het artikel voor zich de minister en zijn ambtenaren met kritische vragen en opmerkingen behoorlijk lastig te maken.

Ook in de kwart eeuw sinds de ontmoeting met McKinsey, heeft de rechtlijnige koers van het organisatieadvieswezen mijn bochtige levenspad keer op keer gekruist. Universiteit, Tweede Kamer, Departementen, Patiëntenorganisaties, Omroepvereniging, wáár ik mij maar mee bemoeide als lid, als deelnemer aan een werkgroep, of als bestuurslid, steeds was daar ook een organisatieadviesbureau; binnengehaald als redder in de nood, aangesteld als *trouble shooter* of 'begeleider' van reorganisaties of geparachuteerd als subsidievoorwaarde. Het inzetten van organisatieadviesbureaus en externe adviseurs op de enorme schaal van de laatste jaren moet wel wijzen op een structureel probleem bij het functioneren van de overheidsdienst, al staan er niet dagelijks berichten in de krant, zoals onlangs over de "chaos" op het departement van VWS (volksgezondheid, welzijn & sport).

Wat presteren nu in dit licht de met flitsende flapovers en overrompelende overheadsheets toegeruste consultants voor fl. 1500,- of meer per persoon per 'dagdeel' (ochtend/middag/avond)?

Een deel van het antwoord op grond van langjarige en veelsoortige ervaring kan luiden: zij leveren nog steeds wat zij ook 25 jaar geleden al in huis hadden: snelheid, werkkraft, flexibiliteit en veel glossy drukwerk, meestal meer direct praktische dan breed en diep gefundeerde adviezen, vaak een gebrek aan kennis of feeling voor gegroeide verhoudingen, democratische spelregels, te scheiden verantwoordelijkheden en openbaarheid. En rekenin-

gen die op zijn minst wijzen op een markt die gekenmerkt wordt door een schier dwangmatige vraag en ondoorzichtigheid van het aanbod.

Dat neemt niet weg dat er in die 25 jaar het een en ander is veranderd. De organisatieadviessector is, met de gestaag toegenomen vraag, niet alleen in omvang maar ook in breedte, professionalisering en expertise gegroeid. Bestond het oorspronkelijke aanbod uit een onduidelijk mengelmoes van organisatie-sociologie, bedrijfspsychologie, bedrijfseconomie, met PR en andragogische "training", sindsdien is een zekere differentiatie opgetreden in disciplines en sectoren. Grote bureaus hebben tegenwoordig b.v. afdelingen voor overheid, bedrijfsleven, zachte sector en wat dies meer zij met bijbehorende specialisten, kleinere afficheren zich soms als gespecialiseerd in deze of gene sector of één of meer vakgebieden (b.v. financieel beheer, bedrijfsorganisatie).

De laatste jaren zijn veelvuldig voormalige (top)ambtenaren, oud-politici en -bestuurders en gewezen managers van het bedrijfsleven overgestapt naar adviesbureaus, voor zich zelf begonnen, of ingehuurd voor één of meer opdrachten. Ook dat heeft tot een verbreding van de deskundigheid en probleemgevoeligheid geleid. Maar ook tot een aantal dubieuze kwesties. Zo is er de oud-politicus/bestuurder die gaat roeren in zaken die hij in zijn vorige bestaan vergeefs of zelfs verkeerd heeft aangepakt en die hij nu ongehinderd door publiciteit of politieke controle nog eens dunnetjes over kan doen, de voormalig topambtenaar die, nog met oude loyaliteiten behept, niet zo onafhankelijk opereert als van hem verwacht mag worden en de afgewaarde manager die, van mening dat in het bedrijfsleven alles zoveel daadkrachtiger en efficiënter in zijn werk gaat, als een olifant door de porcelijnkast banjert of kinderen met het badwater weggooit. Een mooi voorbeeld daarvan was Philips' Wisse Dekker die als voorzitter van een adviescommissie de overheid de weg wees naar een meer marktconforme dynamiek in de gezondheidszorg. Toen een advies van die strekking, waaraan ook overigens zeer veel haken en ogen zaten, nog maar net lang genoeg bij de regering op tafel lag om het goed te kunnen lezen en serieus te behandelen kaptitelde de *captain of industry* - in alle onafhankelijkheid en openbaarheid - minister-president Lubbers dat hij nóg geen knopen had doorgemaakt. En dit verwijt had betrekking op een hele bedrijfstak waar 60 miljard gulden per jaar omgaat en tienduizenden

ondernemers, honderdduizenden werknemers en 15 miljoen klanten bij betrokken zijn en die is ingebed in een complex geheel van democratisch tot stand gekomen wet- en regelgeving. Dat gebeurde kort voordat de stagnatie bij zijn eigen bedrijf was onderkend en lang voordat het daarvan enigermate was bekomen.

Sinds dit najaar, toen dit artikel werd afgesloten, is een aantal 'dubieuze kwesties' met tenminste één exemplarische en - in het rapport-Dolman - nauwkeurig beschreven casus uitgebreid: de zaak Steenhuis/Bakkenist. Deze vormt, met zijn bestuurlijke en parlementaire nasleep, slechts één illustratie van het explosieve materiaal dat ligt opgeslagen sinds de overheid overging tot het stelselmatig uitbesteden van taken.

De belangrijkste voordelen van externe adviezen, zoals zij heden ten dage door de overheid worden ingewonnen, kunnen drieërlei zijn:

1. de snelheid en de doortastendheid waarmee zaken onderzocht en gerapporteerd worden kunnen aanmerkelijk groter zijn dan wanneer dat in eigen beheer gebeurt. Dat is, zoals we gezien hebben, voor een deel toe te schrijven aan specifieke arbeids-ethos waarop zowel de organisatieadviseurs als hun opdrachtgevers kapitaliseren. De laatste baten dit o.a. nogal eens uit door de peperdure medewerkers van organisatieadviesbureaus het secretariaat te laten voeren voor allerlei vergader- en werkgroep-activiteiten, die tot de normale bezigheden van de organisatie gerekend kunnen worden. De termijn waarop de opdracht moet zijn uitgevoerd maakt ook verder in het algemeen deel uit van de overeenkomst met het bureau dat "ervoor wordt betaald" om op tijd te leveren. De adviseurs gaan voorts te werk niet gehinderd door en soms onwetend van democratische spelregels, interne gebruiken en uitsel- en trainerings-technieken in de organisatie.

2. de onafhankelijkheid van de externe consultant geeft hem in een aantal opzichten een voorsprong op de werknemers die in dienst zijn van de overheid of een bedrijf. Die kan zich, behalve in geringere gevoeligheid voor de zojuist genoemde belemmerende en vertragende omstandigheden, ook manifesteren in een meer onbevangen en ruimere kijk op de problematiek, en - ten aanzien van de acceptatie van bevindingen - het voordeel van belangeloosheid. Daarnaast is er het effect dat 'vreemde ogen dwingen'. Het geeft de consultant vaak een aureool van onkwetsbaarheid, waardoor hij zich met aange-

naam gemak in gespannen situaties kan bewegen. Opdrachtgevers willen externe consultants dan ook nogal eens gebruiken om bij reorganisaties de werknemers op slecht nieuws voor te bereiden en pijnlijke maatregelen door te drukken.

3. organisatieadviesbureaus beschikken of worden geacht te beschikken over speciale deskundigheid en ervaring die hen in staat stellen een bijdrage te leveren tot het oplossen van problemen waar de organisaties zelf niet toe in staat zijn, omdat zij die deskundigheid (c.q. snelheid, onafhankelijkheid) ontberen. Vermeende deskundigheid (en andere vermeende eigenschappen) kan daarbij soms van evenveel belang zijn voor het gunnen en het slagen van een opdracht als aanwijsbare kwalificaties.

Bovenstaande voordelen blijken in de praktijk dus hand in hand te gaan met de beschreven *défauts de ces qualités*.

Hoe nuttig of onmisbaar is nu voor het werk van de overheid het inschakelen van externe organisatieadviseurs? Wanneer brengen zij hun geld op?

Het antwoord wijst, ondanks alle mogelijke kritiek op hun werk en optreden, in de eerste plaats in de richting van de overheid zelf. Want zij is het die het permanente en steeds wijzigende probleem van de organisatie van de overheidsdienst altijd met zich draagt en die, als opdrachtgever, moet afwegen of externe adviseurs organisatorische en inhoudelijke problemen beter kunnen oplossen dan zij zelf of de bij haar werkzame personen. Waarbij zij niet aan de verantwoordelijkheid ontsnapt dat de adviezen doeltreffender zijn naarmate haar eigen vraagstelling juister en het inzetten van de eigen mensen adequater is. (Bij het bedrijfsleven als opdrachtgever ligt dat natuurlijk niet anders.) Daarbij hoort zij zich, als gewetensvol belastinguitgever, ook nog te verzekeren van de best mogelijke prijs-kwaliteitsverhouding bij de externe ondersteuning.

Zou het daarom geen aanbeveling verdienen om, naar analogie van andere openbare werken, voor het gunnen van een opdracht tot het uitvoeren van min of meer omvangrijke en ingrijpende werkzaamheden van externe adviseurs over te gaan tot openbare aanbesteding? Daarmee zouden veel bezongen zegeningen van de markt als meer openheid, lagere prijs en hogere kwaliteit van de verleende diensten binnen gehaald kunnen worden. En het zou kunnen leiden tot het opstellen van duidelijke, expliciete criteria voor het al of niet verlenen van opdrachten aan externe 'consultants'.

Als we daar nu eens een Stichting Intermin mee zouden belasten. Zou die daarmee dan niet uit de absurditeit kunnen treden?

Naschrift

Na de zaak Steenhuis/Bakkenist is een aanscherping van de conclusies onontkooombaar. Waar de minister en de Tweede Kamer in grote eensgezindheid de onaanvaardbaarheid van zulke gebeurtenissen hebben uitgesproken kunnen zij, gezien de structurele oorzaken, niet meer volstaan met aanscherping van de regels rond 'integriteit van de overheid' en het studeren op bijstelling van 'de bestaande gedragslijnen inzake (betaalde) nevenfuncties', waartoe de ministerraad onlangs heeft besloten (Brief van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer ter begeleiding van het rapport-Dolman (22-1-98)).

Ook de hierboven aanbevolen opstelling van 'duidelijke, expliciete criteria voor het al of niet verlenen van opdrachten aan externe consultants', hoezeer ook van belang vanwege hun preventieve karakter, nemen de oorzaken van zulke affaires niet weg.

Zulke maatregelen blijven als los zand tegen de vloed die onweerstaanbaar aangezogen wordt door de gaten die de terugtrekkende overheid laat vallen en die volgaarne door buitenstaanders tegen een passende of ongepaste vergoeding worden gedicht. En die laten zich daarbij, vanzelfsprekend, graag assisteren door de overheidsdienaren zelf, tegen een al dan niet passende vergoeding.

De politiek, die als een tovenaarsleerling door het omhelzen van een schier alomvattende terugtrekkingsformule dit soort onbeheersbare situaties over zich heeft afgeroepen, dient zich nu aan de hand van de daardoor ontstane praktijk op de situatie te bezinnen: welke verantwoordelijkheden dienen ondubbeltzinnig in handen van de overheid te blijven en over welke diensten, bevoegdheden en deskundigheden dient zij daartoe, *in eigen beheer*, te beschikken. In zo'n nuancering en begrenzing van de terugtrekkingsideologie manifesteert zich dan 'het primaat van de politiek', waarover de laatste tijd meermalen smalend is geschreven en gesproken.