

*P.M.M. Valens*

# Topambtenaren, boeren en levende diamanten

## Of waarom strategie-ontwikkeling bij de overheid relatief lastig is

*P.M.M. Valens is organisatie-adviseur te Amsterdam*

**Gewoonlijk adviseer ik bedrijven bij strategische vraagstukken. Sinds kort ben ik een enkele keer betrokken geweest bij strategische vragen van overheidsinstellingen. Het ging daarbij om (onderdelen van) ministeries, gemeenten en enkele specifieke rijksdiensten. Telkens was daarbij een van de overwegingen: 'Het is niet erg dat je weinig van de overheid afweet, want we willen juist meer ""bedrijfsmatig" gaan werken'. Kun je nu ervaringen uit het bedrijfsleven wel toepassen in de overheidswereld? Zijn de typen vragen dezelfde? Komen de condities waaronder je een strategie kunt uitzetten overeen? Met meteen voor mij de daaraan verbonden vraag: 'Ben ik wel professioneel bezig?'**

**Vooralsnog ben ik geneigd deze vraag positief te beantwoorden. Er blijken voldoende overeenkomsten te zijn die het zinvol maken te experimenteren met ervaringen uit het bedrijfsleven. Met name onderdelen van grote dienstverlenende bedrijven hebben veel gelijkenissen met overheidinstanties. De concurrentie binnen de overheid doet sterk denken aan de concurrentie die tussen concern-onderdelen heel gewoon is. Een concern-onderdeel heeft zeker zoveel concurrenten binnen als buiten. Ook in bureaucratisch en hofhouding-technisch opzicht zijn er forse overeenkomsten. En ten slotte kan ik niet onvermeld laten dat zowel binnen de overheid als bij grote ondernemingen rijke taboeculturen meer strategische woorden dan daden genereren.**

Naast de talrijke parallellen zijn mij echter ook een aantal dingen opgevallen die ik 'typisch overheid' zou willen noemen. Enkele daarvan wil ik hier kort aanstippen.

### *Wie is de klant?*

Een relatief lastige vraag bij een overheidsinstelling is, wie eigenlijk als klant moet worden beschouwd. Is de belastingbetaler de 'klant' van de belastingdienst? Hij beschouwt zichzelf in ieder geval niet als zodanig. Zijn de belastingplichtigen misschien te vergelijken met de koeien van een boer, die zorgvuldig, correct en grondig uitgemolken moeten worden? Is Kok dan de klant? En heeft die, op zijn beurt, weer alle andere ministeries tot klant? Dezelfde vraag speelt voor diensthoofden in een gemeente. Zijn de leden van B en W de

klant, Binnenlandse Zaken, VRÖM, 'de burger', of allen tegelijk? Lastige strategische vragen die bij verschillende beantwoording een geheel ander licht werpen op klantgerichtheid. In de meeste gevallen die ik heb meegemaakt, eindigde de discussie met de conclusie dat degene die betaalt de klant is. Klanten zijn dan dus: Simons, Het Zilveren Kruis en Ritzen, en niet de patiënt of de student. Patiënten, burgers en studenten kunnen strategisch beter beschouwd worden als objecten van zorg dan als subjecten. Ze zijn als levende diamanten in de handen van de overheid, die bij een juiste behandeling gaan schitteren en stralen. Dat dezelfde diamanten langs onnavolgbare wegen uiteindelijk ook nog enige invloed op diezelfde overheid hebben, blijkt strategisch vaak slechts van bijkomend belang.

### *Dubbelrollen*

Een ander verschil met strategische problemen in bedrijfsleven is dat bij de overheid de spelers in de markt verre van 'rolvast' zijn. Er zijn veel dubbelrollen. Een klant kan vaak tegelijk een concurrent, een tussenpersoon en een distributiekanaal zijn. WVC is voor de keuringsdienst van waren een klant als het om beleidsinformatie gaat. Maar ook een concurrent als het gaat om het formuleren van dat beleid of om formatieplaatsen. En ook een distributiekanaal als het gaat om het verder brengen van het beleid en het verwerven van middelen of beleidsruimte bij andere ministeries. De dubbelrol is een verschijnsel dat overigens in de gehele dienstensector zeer algemeen is. Een klant van een verzekeraar treedt op als tussenpersoon als zij een familielid aanbrengt. En zij concurreert met de verzekeraar als ze besluit zich niet te verzekeren en het risico zelf wel te dragen. In de boerenwereld zijn zelfs nog mooiere voorbeelden. Een lid van een coöperatie is zowel de klant, de concurrent, de co-producent als de baas van coöperatie.

Een overheidsfunctionaris moet om geïnformeerd te zijn en zijn invloed te laten gelden - net als een boer - op vele plaatsen contacten hebben. 'Networking' is bij uitstek een strategische activiteit voor ambtenaren. Waarbij aangetekend dient te worden dat 'networking' niet gelijk is aan het aanwezig zijn bij vergaderingen, of het prijken op verzendlijsten. Informele, bilaterale persoonlijke contacten gedurende langere tijd, vormen de enige basis voor een goed netwerk.

### *Machteloos aan de top?*

Een laatste verschil dat ik in dit kader wil aanstippen tussen bedrijfsleven en overheid is de beperkte macht van de spelers zelf. De overheid kent weinig 'general managers' die iets zelfstandig kunnen doorvoeren. Niemand heeft echt de macht. Het is binnen de overheid erg lastig om echt je stempel op een activiteit te drukken. In die zin lijkt de overheid wel op een mij bekende accountantsmaatschap van 125 vennoten en 2000 medewerkers, waar elke maat evenveel stemrecht had en een van de maten mij zei: 'Het is voor elke vennoot heel gemakkelijk om iets tegen te houden, maar o zo lastig om iets tot stand te brengen'. Mij valt telkens weer op hoe weinig slagkracht dg's, sg's, burgemeesters, wethouders en diensthouders gelaten wordt in vergelijking tot het bedrijfsleven.

Geen topmanager heeft zo weinig invloed op zijn sociaal beleid en zijn beloningssystemen als een topambtenaar. Gelukkig is dé tijd voorbij dat een

regiodirecteur van het Kadaster een slechte beoordeling moest herzien op gezag van het hoofdkantoor. Maar toch blijkt een niet functionerende dienst Bouw- en Woningtoezicht in een Amsterdams Stadsdeel nog steeds niet door een wethouder aangepakt te kunnen worden. De prikkel tot eigen verdiensten of kostenbewustzijn is nog steeds zeer beperkt. Een dienst die geld overhoudt, kan het vaak onmiddellijk weer inleveren. De combinatie van onmacht en dominantie van BIZA en Financiën lijkt me zelfs in het - redelijk bureaucratische - grotere bedrijfsleven onbestaanbaar. Evenals het feit dat om topambtenaren of ministers meer te belonen, alle ambtenaren eenzelfde verhoging moeten hebben. Strategisch handelen gedijt niet goed tussen gelijke monniken met gelijke kappen. Het enige positieve dat mij in sociaal opzicht voor de geest wil komen is dat door het ABP de overheid ver vooruit heeft gelopen in het pensioen-technisch gemakkelijk van baan laten wisselen van medewerkers. Althans binnen het ABP-systeem. Dat geeft - binnen de overheid - een relatief grote mate van strategische wendbaarheid.

### *Heeft de boer het gedaan?*

Afsluitend zou ik de stelling wel willen verdedigen dat werken aan een strategie voor topambtenaren bij de overheid moeilijker is dan bij het bedrijfsleven. Je moet alles in huis hebben wat je in het bedrijfsleven ook nodig hebt, plus nog een aantal extra kwaliteiten. Je beschikt niet over een 'early-warning-system' dat aangeeft dat er iets moet gebeuren. Tegen de tijd dat een overheidsonderdeel erachter komt dat ze de boot gaat missen, hebben ze hem meestal al gemist. Je omzet loopt niet terug, je bent altijd heel druk, je winst is niet zichtbaar, je bent aan handen en voeten gebonden, klachten vind je heel gewoon en je financiële beloning is matig. In dit klimaat gedijen gevoelens van berusting heel goed. 'Er is niets aan te doen en het is mijn schuld niet'. Een gevoel dat ook veel in de agrarische wereld voorkomt. De boer heeft het nooit gedaan. Het is altijd het weer, of Brussel of Mercedes Benz. Misschien is dit berustende denken wel de lastigste kant van het ontwikkelen van strategieën bij de overheid. Hoe motiveer je medewerkers dat zij - met eerbied voor alle democratische processen - zelf hun wereld in positieve zin gaan beïnvloeden. Misschien de belangrijkste eigenschap van een goede topambtenaar. Dat hij dat kan. Mogelijk is dat onderwerp meer dan een column waard.

pp. 42-44

[http://www.bestuurskunde.nl/?page\\_id=107](http://www.bestuurskunde.nl/?page_id=107)

<http://www.bestuurskunde.nl/bestuurskunde/jg2/nr1/1993,,2,1,5.php>

(vervallen)