

**Opinieartikel / zomer 2015**

Drs. Kees Louwerens, adviseur van de overheid

# krimpen en vernieuwen

## Verwachtingen van krimp rijksdienst als katalysator van vernieuwing zijn onrealistisch en risicovol

De breed gedragen verwachting bestaat dat krimptaakstellingen, die gericht zijn op een kleinere rijksoverheid, tegelijkertijd een belangrijke impuls geven aan kwaliteits- en efficiëntieverbetering. De verwachting dat krimp een katalysator is voor vernieuwing ligt besloten in het credo: meer effect, met minder ambtenaren. De meeste reorganisatieplannen van Rijksoverheidsorganisaties komen tegemoet aan die verwachting door – naast krimp - een wenkend perspectief te schetsen van een vernieuwd primair proces en verbeterde samenwerking in de keten. Plannen maken is echter nog iets anders als plannen uitvoeren. Krimpen en vernieuwen zijn ongelijksoortige thema's die operationeel moeilijk te combineren zijn. Meervoudige veranderopgaven zijn binnen uitvoeringsorganisaties al snel zeer complex. De (opstapeling van) krimptaakstellingen drukken vernieuwing naar 'het tweede plan', waardoor er op korte en middenlange termijn geen sprake is van meer, maar vooral van minder...

improving **government** improving **society**

**LEADERS**  
INFORMED

# Analyse: spanning tussen krimp en vernieuwing

# 1

## Krimpen

De meeste krimptaakstellingen zijn niet met natuurlijk verloop te realiseren en verlangen reorganisatie. Krimp wordt vaak gecombineerd met fusie van overheidsonderdelen vanwege de efficiëntieslag die met schaalvergroting te behalen valt op bedrijfsvoering ten gunste van het primaire proces. Maar ook vanuit de idee van kritische massa en het streven naar een compacte rijksdienst die niet versnipperd is, maar overheidstaken op logischer wijze clustert. Bij organisaties van enige omvang is krimpen (en fuseren) niet eenvoudig. Een reorganisatietraject vraagt doorgaans veel aandacht en inspanning terwijl 'de winkel gewoon open blijft'. De overheid is immers geen Rijksmuseum.

## 'Vernieuwing' op twee niveaus

Binnen de overheid vindt vernieuwing grofweg op twee niveaus plaats. Rijksbreed en binnen afzonderlijke ministeries. Vanuit het ministerie van BZK (DG OBR) worden rijksbrede initiatieven genomen, met name op het terrein van bedrijfsvoering. De ontwikkeling van P-Direct is daar een voorbeeld van. In 2003 startte BZK het actieprogramma Andere Overheid dat zich onder meer richtte op de klantgerichtheid van de overheid in relatie tot bedrijven en burgers. Dit programma werd in 2007 opgevolgd door het programma Vernieuwing Rijksdienst dat zich vooral richtte op efficiëntieverbetering. In 2011 kreeg dit een vervolg door het programma Compacte Rijksdienst waarin bundeling van bedrijfsvoeringstaken en krimp centraal stonden. Wat opvalt, is dat in de afgelopen tien jaar efficiëntie en krimp de nadruk hebben gekregen, hetgeen in de naamgeving van het programma tot uitdrukking komt. In juni 2013 heeft de minister van W&R een Hervormingsagenda gepresenteerd. Deze Hervormingsagenda richt zich, naast bundeling van bedrijfsvoeringstaken, ook op clustering van uitvoeringstaken en op interdepartementale samenwerking. Het achterliggende doel hierbij is de rijksdienst goedkoper en kleiner maken. Ook in deze Hervormingsagenda is vernieuwing geen thema. Wel kleiner en goedkoper, maar niet beter. Rijksbrede vernieuwing heeft een sterk accent op bedrijfsvoering en is vooral synoniem voor clustering en krimp.

Een tweede niveau waarop vernieuwing plaatsvindt, is het meer operationele niveau van beleid, uitvoering en toezicht binnen afzonderlijke ministeries. Naast doelmatigheid zijn de steeds complexer wordende maatschappelijke vraagstukken een belangrijke 'driver' van vernieuwing. Vraagstukken die ketensamenwerking en selectief overheidshandelen noodzakelijk maken.

Op het vlak van bedrijfsvoering is er sprake van verbinding en samenhang tussen deze twee niveaus. Op het vlak van de vernieuwing van het primaire proces is die verbinding en samenhang niet of nauwelijks aanwezig. Vernieuwing van de uitvoering en het toezicht is voornamelijk een aangelegenheid van de desbetreffende afzonderlijke overheidsonderdelen binnen het domein van 'het eigen ministerie' zelf. Goed bedoelde pogingen tot horizontale samenwerking ten spijt.

## Krimpen versus vernieuwen

In vergelijking met krimp is vernieuwing van operationele primaire processen van een andere orde. Krimpen en fuseren zijn veel concretere trajecten en hun afronding (resultaat) valt duidelijk te markeren met de juridische samenvoeging van organisaties en formele afronding van een plaatsingsprocedure. Vernieuwing is innovatie waarbij het wiel als het ware moet worden uitgevonden. Vernieuwing gaat over de wijze waarop de overheid zich intern moet organiseren om extern op eigentijdse wijze zo effectief mogelijk te zijn. Over de wijze waarop de overheid haar primaire processen aanpast aan ontwikkelingen in de samenleving en de wijze waarop de overheid zich verhoudt tot bedrijven, instellingen, burgers, NGO's, enzovoorts. Met betrekking tot deze externe relaties is vernieuwing dus niet alleen een aangelegenheid van de overheid zelf, maar ook die van burgers en bedrijven. Van veel vernieuwingsthema's is de uitwerking, in de vorm van een rijksbreed discours, nog in volle gang. Denk aan Het Nieuwe Uitvoeren en vernieuwing van toezicht. Bij veel vernieuwing is ICT het sleutelwoord en tegelijkertijd een belangrijk struikelblok.

Vernieuwing verlangt weliswaar een langere adem, het tempo kan wel worden opgevoerd. Binnen de rijksdienst bestaat de neiging om bij vernieuwing sterk te theoretiseren. Wetenschappelijk te maken. Rondom veel thema's is een 'open debat' gaande over uitvoerings- en toezichtmethoden en -technieken. Omdat het aan sturing op dergelijke debatten ontbreekt, kennen zij feitelijk geen einde en verworpen te vaak tot semantische discussies.

## De politiek

Het verandertempo verschilt tussen krimp en vernieuwing aanzienlijk. De kwantitatieve besparing die met krimp en fusie wordt gerealiseerd is doorgaans al in het regeerakkoord 'ingeboekt' en het (politieke) belang van bezuinigingen is zwaarwegend. De kwalitatieve en financiële 'winst' van vernieuwing is, mede door de lange terugverdientijd (dikwijls vele malen langer dan de gemiddelde kabinetsperiode), vaak minder concreet te benoemen of geheel niet in kabinetsplannen uitgewerkt. Vernieuwing is nog te veel een abstracte stip op de horizon op basis waarvan moeilijk concrete politieke toezeggingen kunnen worden gedaan. Er zijn te veel onzekerheden.

Politiek gezien ligt de urgentie dus vooral bij krimp en dat vertaalt zich in de relatie tussen een kerndepartement (opdrachtgever) enerzijds en de uitvoeringsorganisaties en toezichthouders (opdrachtnemers) anderzijds. In deze relatie gaat de discussie met betrekking tot de realisatie van krimp taakstellingen dikwijls niet over de vraag hoe de uitvoering met minder mensen toch in staat is het huidige opdrachtenpakket uit te voeren, maar gaat de discussie vooral over de taken die de uitvoering niet langer zal uitvoeren gezien de beperking van het budget en de krimp van de formatie. Politiek gezien is het dikwijls moeilijk kiezen, met als gevolg dat de overheid 'van alles een beetje doet' met een kleiner budget, met steeds minder concrete doelstellingen en derhalve met steeds minder aantoonbaar effect. Het belang van een kleinere overheid is gemakkelijker gediend dan het belang van een betere overheid.

## Krimp als katalysator van vernieuwing?

Capaciteit vormt een belangrijke beperkende factor voor de mate waarin meervoudige veranderingen überhaupt haalbaar zijn. De veranderopgave van uitvoeringsorganisaties en toezichthouders rust doorgaans op een relatief klein aantal schouders van middenmanagers en staf. Het ontwerpen van een geïntegreerde organisatie en de personele aspecten van krimp en fusie vragen dermate veel aandacht dat zij de vernieuwing in de tijd 'naar voren drukken'.

Daarnaast is er het vraagstuk van 'de kalkoen en het kerstmaal'. Vernieuwing vraagt een energieke sfeer van creativiteit en samenwerking waarin management en medewerkers werken aan een nieuwe identiteit, nieuwe werkvormen en nieuwe relaties met de omgeving. Krimp en fusie creëren juist een sfeer van onzekerheid en individualisme die een slechte basis vormt voor vernieuwing. De opeenstapeling van krimp taakstellingen leiden binnen veel organisaties tot apathie en verandermoeheid.

## Conclusie

**De vasthoudendheid en tijdsinvestering die voor vernieuwing noodzakelijk zijn en het 'open debat' rondom vernieuwing verhouden zich politiek en operationeel gezien slecht met de relatief korte tijd waarin men in het kader van krimp (en fusie) moet komen tot een nieuw organisatie- en procesontwerp en de interne dynamiek die daar het gevolg van is. De randvoorwaarden die versnelling van vernieuwing mogelijk moeten maken zijn onvoldoende aanwezig. Met name op het vlak van ICT. Dit alles met als resultaat dat na reorganisatie het organisatie-model van 'de nieuwe organisatie' vaak is geënt op abstracte visies van toekomstige werkwijzen, maar de vernieuwing op de werkvloer meestal nog een lang traject te gaan heeft. In eerste instantie dus 'oude wijn, in een nieuwe zak'. Minder overheid, maar nog niet beter...**

# 2

## Pleidooi: vernieuwing politiek relevant maken

Het belang van een kleinere overheid en het realiseren van bezuinigingen laten zich als 'project' in de praktijk moeilijk verenigen met het belang van een kwalitatief betere en eigentijdse overheid. Krimpen en bezuinigen passen weliswaar bij de momenteel dominante en ook abstracte politieke opvatting dat de overheid zo klein mogelijk moet zijn, maar dient primair ook een financieel doel voor de korte termijn. Vernieuwing is daarentegen niet in één kabinetsperiode 'te regelen' en krimp vormt geen katalysator voor vernieuwing. Integendeel. Het vraagstuk is tweeledig:

- Politiek gezien ligt het accent op krimp. Dat heeft als gevolg dat binnen de rijksoverheid de sturing vooral gericht is op het realiseren van krimp. Vernieuwen is een bijzaak.
- De veronderstelling dat krimp tegelijkertijd een katalysator is voor vernieuwing is een illusie, maar met deze veronderstelling ligt er impliciet een grote verantwoordelijkheid voor vernieuwing bij de rijksoverheid die door iedere nieuwe krimp-taakstelling steeds verder van haar vernieuwingsdoel dreigt af te raken.

### Wat moet anders? Een aantal aanbevelingen.

#### Vernieuwing politiek relevant maken

**1** **Ten eerste** is het noodzakelijk dat de effecten van krimp voor vernieuwing op langere termijn politiek gezien zichtbaar gemaakt worden.

Krimp kan immers grote consequenties hebben voor de uitvoering van toekomstig overheidsbeleid. Alleen wanneer die consequenties zichtbaar zijn, kunnen Kabinet en Tweede Kamer het juiste inhoudelijke debat voeren en afgewogen politieke keuzes maken. Het Kabinet kan hieraan invulling geven door in de Hervormingagenda ook een vernieuwingsagenda van het primaire proces van beleid, uitvoering en toezicht op te nemen. Een dergelijke vernieuwingsagenda kan opgebouwd worden uit de vernieuwingsvraagstukken die uitvoeringsorganisaties en toezichthouders overeenkomstig hebben. Voorbeelden van dergelijke vraagstukken zijn ICT ondersteuning van administratieve massaprocessen; basisregistraties, digitalisering van klantcontact (CRM) en zaakgericht werken. Ook kunnen organisatiespecifieke vernieuwingsvraagstukken onderdeel uitmaken van de Hervormingsagenda. Vooral wanneer het grote

organisaties betreft en de impact groot is.

**Ten tweede** is het van belang dat rijksbreed voorzien wordt in de randvoorwaarden die noodzakelijk zijn om vernieuwing te versnellen. Alleen wanneer het vernieuwingstempo wordt verhoogd kan krimp immers het resultaat zijn van vernieuwing. Veel vernieuwingsvraagstukken van uitvoeringsorganisaties en toezicht-houders zijn in essentie sterk vergelijkbaar. Er is veel synergie te behalen wanneer die vernieuwing meer in samenwerking en samenhang zou plaatsvinden en de voor vernieuwing noodzakelijke randvoorwaarden op, met name het vlak van, procesdeskundigheid en ICT kwalitatief beter zouden zijn. Deze noodzakelijke randvoorwaarden moeten voorkomen dat in iedere uitvoeringsorganisatie en toezichthouder het wiel wordt uitgevonden ten aanzien van vraagstukken die meerdere organisaties overeenkomstig hebben. Er kan veel tijd worden bespaard door oplossingen voor overeenkomstige vraagstukken binnen het rijk te delen. Bijvoorbeeld op het vlak van ICT. Dit is geen pleidooi voor het uitbreiden van shared service organisaties of nieuwe onderdelen van de Werkmaatschappij (BZK). De ervaring leert dat dergelijke rijksbrede initiatieven ver af staan van de afzonderlijke overheidsorganisaties. Juist is het belangrijk dat ministeries, uitvoeringsorganisaties en toezicht-organisaties de 'leerervaringen' die achter afzonderlijke vernieuwingsinitiatieven schuil gaan, toegankelijk maken en de toepasbaarheid ervan verbreden. Ook de uitwerking van deze noodzakelijke randvoorwaarden om vernieuwing te

# 3

Ten derde is het van belang dat budgettaire ruimte wordt gecreëerd voor vernieuwing.

Investeringsruimte.

Daarmee wordt voorzien in een belangrijke succesfactor voor vernieuwing en is vernieuwing niet vrijblijvend. Over de besteding van vernieuwingsbudget moet (politieke) verantwoording worden afgelegd.

Het uitbreiden van de Hervormingsagenda en het creëren van investeringsruimte maakt vernieuwing een politiek thema dat zich vertaalt in (ambtelijke) sturing op vernieuwing. Het voorzien in randvoorwaarden die vernieuwing versnellen, maakt het mogelijk om krimp middels vernieuwing te realiseren.

## Verantwoordelijkheid van de rijksoverheid

**Ten eerste** is het de verantwoordelijkheid van met name uitvoeringsorganisaties en toezichthouders om bewinds-personen te informeren over de haalbaarheid en (beleids-)risico's die verbonden zijn aan krimp, vernieuwing en de spanning tussen beide. Bijvoorbeeld middels uitvoeringstoetsen en bedrijfskundige impact-analyses.

**Ten tweede** moet de rijksoverheid beter gebruik maken van aanwezige best practices en obstakels wegnemen die samenwerking tussen organisaties en ministeries blokkeren. Een belangrijke voorwaarde hiervoor betreft collectief leiderschap. Leiderschap dat de eigen organisatie of het eigen ministerie overstijgt en gericht is op de verdere ontwikkeling van de rijksoverheid in brede zin. Het beleggen van 'doorzettingsmacht' bij een enkele minister of SG is in het verleden weinig effectief gebleken. Juist moet doorzettingsmacht een manifestatie zijn van collectief leiderschap op het hoogste niveau. Een dergelijk collectief leiderschap moet niet alleen ontstaan vanuit politieke sturing en een opgelegde verplichting tot collectieve verantwoording. Het collectieve

leiderschap moet vooral ontstaan omdat afzonderlijke bestuurders de overtuiging hebben dat collectief leiderschap noodzakelijk is om vernieuwing te versnellen en vanuit de wens om dit daadwerkelijk met elkaar tot stand te brengen. Vanuit een basisattitude die vooral overeenkomsten tussen ministeries en organisaties benadrukt, met respect voor verschillen.

Daarnaast moet de rijksoverheid gericht sturen op 'het open vernieuwingsdebat'. Niet om het debat te beëindigen, maar om te stimuleren dat het bruikbare oplossingen creëert die 'vandaag' kunnen worden gebruikt. Hier ligt een belangrijke rol weggelegd voor de diverse 'academiën' binnen de rijksdienst en andere opleidingsinstituten. Niet om theorie te ontwikkelen, maar juist om theorie te operationaliseren, valoriseren. Niet middels lange projecten, maar door op kortcyclische wijze 'denken' om te zetten in concrete producten.

**Ten derde** moet de Hervormingsagenda een ICT agenda omvatten voor de te clusteren overheidstaken. Te veel is ICT een aangelegenheid van afzonderlijke organisaties, terwijl investeringen in ICT veel meer dan nu gezamenlijke investeringen moeten zijn met bredere toepassing. Daarnaast zou de rijksoverheid haar ICT opdrachtgeverschap (ICT aanbesteding) moeten verbeteren en versterken. Te veel is de rijksdienst afhankelijk van grote ICT leveranciers. De rijksoverheid is in veel gevallen geen gelijkwaardige gesprekspartner.

**Ten slotte moet de overheid de vernieuwing in ketens organiseren. Vernieuwing van de samenwerking tussen overheidsorganisaties in ketens wordt dikwijls bemoeilijkt door verkokering of blijft vrijblijvend. Juist omdat het primaire proces van veel uitvoeringsorganisaties of toezichthouders onderdeel is van een keten van organisaties verlangt vernieuwing een intensieve samenwerking tussen de ketenpartners. De rijksoverheid moet portefeuillehouders (DG's, of SG's) benoemen die verantwoordelijk zijn voor de vernieuwing binnen ketens en verantwoording afleggen aan de relevante bewindspersonen.**



[leadersinformed.nl](http://leadersinformed.nl)

improving **government** · improving **society**