

NRC HANDELSBLAD

Datum: 12/01/2002
pagina: 9
rubriek: Opinie
Hoofdtrefwoord: Verkeer en Vervoer; Politiek en Staat; Onderwijs; Openbaar Bestuur; Gezondheid; Gezondheidszorg; Spoorwegen; Overheidsbeleid
Soort artikel: Opinie
Auteur: Waal, Steven P.M. de
FactLane artikelcode: 158833775

Politiek kan grote processen niet aan

Steven P.M. de Waal

Het NS-drama is mede het gevolg van het ontbreken van visie en leiderschap bij politici die zich te veel door incidenten laten leiden, vindt Steven P.M. de Waal.

Het was een drama in méér dan vijf bedrijven. En het had er alle schijn van dat de slotacte nimmer zou worden gespeeld. Totdat de druk vanuit de Tweede Kamer, de media en het NS-personeel zo hoog opliep dat minister Netelenbos niet anders kon dan ingrijpen. Het resultaat: een ambtelijk samengestelde raad van commissarissen, een interim-manager voor zes maanden en een vage politieke belofte dat nu 'schoon schip gemaakt wordt' en er een betere Spoorwet moet komen.

Ik zou er als reiziger en burger niet gerust op zijn. Immers, ambtenaren zijn geen goede commissarissen, al is het maar wegens het principe van last en ruggespraak. Verwachten dat een contract van zes maanden voldoende is voor de top van een bedrijf waar, zoals bij de NS, investeren hoog op de prioriteitenlijst staat, is van een vlinder verwachten dat hij rozen kweekt.

En een verkiezingsperiode is niet de goede tijd om met heldere wetten te komen, nog afgezien van het feit dat tussen ontwerp en implementatie al gauw twee tot drie jaar ligt. Ondertussen gaat door dit gedoe geen trein méér, laat staan meer op tijd rijden.

Het belang van de reiziger is hier op korte termijn niet mee gediend. Welk belang dan wel? Het NS-drama is alleen begrijpelijk vanuit politiek perspectief. Er was ontevredenheid bij gebruikers en hun woordvoerders, er was personele onrust die met veel mediakabaal naar buiten kwam en er was vooral veel bestuurlijke onduidelijkheid. Bijvoorbeeld over het strategisch eindperspectief waar naartoe gewerkt werd (privatisering, beursgang, internationale en nationale concurrentie), over verantwoordelijkheden en over bevoegdheid tot bijsturen.

Nu heeft minister Netelenbos ingegrepen, maar wel met de rug naar de toekomst: zij eist punctualiteit in het laten rijden van treinen van a naar b, volgens een gedetailleerd spoorboekje en gemeten in decimalen achter de komma – de minister in de rol van superingenieur. Maar we wilden met concurrentie op en om het spoor en verzelfstandiging toch ook vernieuwing van de mobiliteitsdiensten?

We wilden naadloos reizen van deur tot deur, wat ons onder meer de treintaxi opleverde. We wilden vernieuwend investeren in stationsgebieden in binnensteden, niet als knooppunt van de sporen alléén, maar als kloppend hart van een stad, zoals in Den Bosch en straks in Rotterdam. We wilden betere reizigersinformatie waardoor de zelfsturende (potentiële) klant, inclusief de automobilist, beter kan afwegen welk vervoermiddel hij zal kiezen. En we wilden af van die maffe hiërarchische en pretentieuze ingenieursbenadering en naar meer zelfsturing op het spoor. Dat bestaat bijvoorbeeld bij metrosystemen, waarbij alleen de wachttijden voor de komende treinen worden aangekondigd en machinisten zelf mee kunnen sturen op de intervaltijd met hun voorganger. En is de Randstad geen echte metropool, die dús een

eigen metro- of lightrailstelsel mag hebben?

Met de manier waarop Netelenbos heeft ingegrepen, heeft de landelijke politiek een visitekaartje afgegeven van haar functioneren in dit soort gevallen. Dat belooft wat. Alledrie de dramatische factoren (gebruikersontevredenheid, personele onrust, bestuurlijke en strategische onduidelijkheid), gevoegd bij veel media-aandacht, gelden namelijk voor veel andere diensten waar het grote publiek mee te maken heeft: van onderwijs tot gezondheidszorg tot de aanpak van veiligheid.

De forse kritiek op de prestaties op deze beleidsterreinen en hoe een vernieuwende aanpak eruit moet zien, staat prominent in de verkiezingsprogramma's van de grote politieke partijen. Maar voor vernieuwing en veranderingsprocessen is vertrouwenwekkend leiderschap nodig, gebaseerd op een richtinggevende visie. Het NS-drama laat zien dat waar visie en leiderschap ontbreken, alleen concrete incidenten en schijnbaar objectieve getallen de agenda en daarmee ook het gedrag in de top bepalen. En vooral dat je halverwege het vernieuwingsproces kan worden afgerekend op het niet halen van ouderwetse operationele normen.

Deze werkelijkheid leidt er nu al toe dat in veel meer sectoren dan alleen het openbaar vervoer de huiver voor de broodnodige vernieuwing toeslaat, ook omdat veel van de onderliggende vraagstukken vergelijkbaar zijn. Onderbesteding in basiscapaciteit, gebrekkig imago op de steeds competitievere arbeidsmarkt, concurrentie en tegelijk samenwerking met commerciële partijen, schaarsteverdeling en inzetten van private koopkracht in publieke kaders spelen overal elders ook. Maar op al deze terreinen liggen eveneens enorme mogelijkheden en kansen voor vernieuwing van de dienstverlening.

Terwijl de impact van het NS-drama als leiderschapscasus op de samenleving groot is, lijkt de landelijke politiek zelf weer over te gaan tot de verkokerde orde van de dag. Wat bij de treinen gebeurt, raakt toch de scholen of ziekenhuizen niet? Zonder openlijke evaluatie en bijsturing van gevoerde regie en getoond leiderschap bij dergelijke grote vernieuwingsoperaties, zal het komend kabinet zonder veel maatschappelijk gezag aan de slag gaan. Er staat veel op het spel: aanzien van de politiek, bereidheid politiek en maatschappelijk risico's te nemen bij grote onzekere veranderingen en, uiteindelijk, beter onderwijs, gezondheidszorg en aanpak van onveiligheid.

Wat zouden we kunnen leren van het NS-drama? Veel wat niet al vanzelfsprekend is. Bijvoorbeeld: neem een ruime overgangstermijn, maar wees gedurende die gehele overgangperiode duidelijk over het eindperspectief. Verzelfstandiging of privatisering zijn geen kortetermijnoplossingen. Hak organisaties niet uit één in juridisch of theoretisch interessant ogende grootheden alvorens naar de operationele en managerial samenhang gekeken te hebben. Juristen of staffunctionarissen runnen immers geen grote publieksdiensten.

Contractmanagement werkt alleen beter dan hiërarchie als er werkelijke sancties zijn, met als ultieme sanctie dat je naar een ander kan stappen. Contractmanagement is dus geen instrument in plaats van, maar aanvullend op concurrentie. Anders is het alleen voer voor uitdijend polderen en veel werkgelegenheid voor juristen. Wees als Nederland niet te eager om Europese richtlijnen als braafste jongetje van de klas snel en naar de letter uit te voeren.

Allemaal nuttige wijsheden achteraf, met, zoals gezegd, een hoge mate van vanzelfsprekendheid. De kern van de zaak is dan ook waarom deze wijsheden niet zijn toegepast toen het kon of moest, en wat er moet gebeuren om dit soort processen beter te regisseren.

Daartoe zijn drie majeure veranderingen nodig in de organisatie van de landelijke politiek.

Ten eerste moet pas begonnen worden met grote maatschappelijke vernieuwingsoperaties als een doorlichting heeft plaatsgevonden van alle 'lijken in de kast' en daarop adequaat beleid is geformuleerd waarbij het benodigde budget vooral niet vergeten mag worden. Capaciteits- of budgetproblemen mogen niet afgewenteld worden op een verzelfstandigingsoperatie of op management dat bereid is innovatief te werk te gaan. Heldere afrekening over het verleden en vanuit de verantwoordelijkheden van dit moment (vaak de staat). De beste instantie om dit te doen is de Algemene Rekenkamer. Goed voorbeeld uit het verleden is de privatisering van de rijksmuseum.

Ten tweede moet het eindperspectief van het gestelde doel goed doordacht door de politiek worden vastgesteld. De implementatie ervan moet in handen worden gelegd van een onafhankelijk opererende regulator of liever deregulator. Deze krijgt dan ook bevoegdheden inzake het gaandeweg afschaffen van obsoleete regelgeving alsook voor wat betreft het overnemen van bevoegdheden van huidige ZBO's, departementale afdelingen of andere publieke toezichthouders. Hij treedt op als trouble shooter bij incidenten die zich ongetwijfeld zullen voordoen en waar de politiek zo graag opduikt en ongerust en onrustig van wordt.

Op dit moment bestaan in Nederland geen goede voorbeelden van procesbegeleiding van a tot z, aangezien de meest krachtige toezichthouders die wij kennen, STE, NMa en Opta, opereren als interventionist op slechts een facet van ordening in reeds bestaande volstrekt private markten, in plaats van als de instantie die de verzelfstandiging van publiek naar (meer) privaat integraal regisseert. Deze regulator kan een geheel publieke organisatie zijn. Hij kan echter ook, zoals in onderwijs en zorg zelfs voor de hand ligt, een public-private partnership zijn.

Eigenlijk zou de uitvoerende macht in ons politieke bestel deze rol moeten vervullen, maar ik denk dat een van de lessen van de NS-casus moet zijn dat in Nederland daarvoor de scheiding tussen controlerende, uitvoerende en lobbyende macht veel te gering is. Tevens doet deze constructie het meest recht aan het gegeven dat de politiek bij majeure operaties bevoegdheden uit handen wil geven (maar nog niet gedaan heeft) en nieuw management bevoegdheden wil overnemen (maar nog niet alle middelen daartoe heeft en zeker nog niet alle gevraagde prestaties direct kan leveren).

Ten derde moet op een helder moment, het 'uur U', de overdracht plaatsvinden van bevoegdheden zoals over investeringsgoederen en verantwoordelijkheden aan een heldere nieuwe bestuurlijke constellatie waarin alle moderne principes van corporate governance verwerkt zijn. Dus geen tussentijdse overdrachtjes van zaken, geen onheldere stukjes gedeelde verantwoordelijkheid, geen oproepen tot burgerlijke ongehoorzaamheid, geen oproepen tot (maatschappelijk) ondernemerschap terwijl de toezichthouders nog ouderwets de wet willen toepassen.

Aldus wordt werkelijk geleerd van het NS-drama en vervult eenieder, met name in de landelijke politiek, de rol die het beste bij hem past. Het is in Nederland uitermate moeilijk heldere 'grensmomenten' te creëren die maar in één richting kunnen worden overgestoken. Nederland zweert bij coalities en dus is niemand ooit zeker van zijn machtspositie. En dus heeft iedereen er belang bij dat opties zoveel mogelijk worden opgehouden en dat kansen om de zaak bij te sturen schier onuitputtelijk zijn. Dat is echter niet de manier waarop werkelijk leiderschap kan worden uitgeoefend en ook niet de manier waarop je met grote complexe organisaties veranderingsprocessen ingaat. De gezondheidszorg, het onderwijs en veiligheidsorganisaties functioneren nog te goed, zijn te belangrijk en te complex om net zoals de NS te worden aangepakt.

Drs. S.P.M. de Waal is partner bij Boer& Croon Strategy and Management Group en executive partner bij Public Space.

Frits Müller