



Genadeloos openhartig

'VERANDEREND GETIJ. RIJKSWATERSTAAT IN CRISIS', ZO HEET HET BOEK DAT ONDERZOEKSJOURNALIST MARCEL METZE SCHREEF OVER DE REORGANISATIE VAN RIJKSWATERSTAAT. TOEN HET KLAAR WAS, VERBOOD DE OVERHEIDSDIENST, ZELF DE OPDRACHTGEVER, DE PUBLICATIE.

HET BOEK, DAT INMIDDELS TOCH IS VERSCHENEN, BESCHRIJFT OPERATIE ONDERNEMINGSPLAN 'GENADELOOS OPENHARTIG'.

VERANDEREND GETIJ HEET HET BOEK dat onderzoeksjournalist Marcel Metze schreef over de reorganisatie van Rijkswaterstaat. De ondertitel luidt *Rijkswaterstaat in crisis*. Die crisis is betrekkelijk, want die speelde vooral intern, in de top en in verhouding tot de politiek. Rijkswaterstaat was zo rond 2002 namelijk een rijk geworden van eilanden die hun eigen gang gingen. Er was gebrek aan samenhang in de organisatie en behoefte aan centrale sturing. Er was te veel overhead en er ontstonden steeds vaker budgetoverschrijdingen. Het was tijd om in te grijpen.

In de epiloog van zijn boek schrijft Metze dat de burgers Rijkswaterstaat voor de grote reorganisatie met de naam Operatie Ondernemingsplan gemiddeld waardeerden met een

zeven, maar nadien nog steeds. En dat terwijl het om die publieke verantwoording allemaal was begonnen: de politici begonnen zich

zo'n tien jaar geleden intensiever met Rijkswaterstaat te bemoeien omdat zij – althans zo voelden ze dat – op hun beurt steeds meer de hete adem van de publieke opinie in hun nek kregen, vooral als het gaat om het oplossen van files.

Hoe kwam dat nu? In feite raakte de hele tijdgeest rond de millenniumwisseling bezwangerd van het marktdenken, dat vanaf de late jaren zeventig zijn opmars was begonnen vanuit de Chicago School van neoliberale economie onder aanvoering van Milton Friedman. Hier te lande werd Friedmans tamelijk pamflettistische televisieserie over economie, *Free to Choose*, destijds uitgevent door het televisieprogramma *TROS Aktua* met Wibo van der Linde. Deze antioverheidbeweging, Reaganomics genoemd naar de toenmalige

Amerikaanse president Ronald Reagan, kreeg pas goed de wind in de zeilen na de val van de Berlijnse muur in 1989 en de opkomst van het neoconservatisme in Amerika, dat impliciet elke vorm van overheidsbemoeienis ziet als een vorm van totalitaire onderdrukking. In 1999 hief het Amerikaanse Congres de scheiding tussen spaar- en zakenbank van de Glass Steagall Act uit 1933 op. Het *investment banking* met spaargeld van burgers dat daarop mogelijk werd, heeft mede geleid tot de huidige bankencrisis. De Glass Steagall Act met strakke controle op het bankwezen is een reactie geweest op de beurskrach van 1929 en de Grote Depressie die volgde. President Barack Obama heeft nu een nieuwe Glass Steagall Act in de maak: deze heet Volcker Rule naar de topeconoom Paul Volcker. Het basisidee is om banken weer op te knippen in spaarbanken waarvoor hoge solvabiliteits-eisen gelden en waarvan de overheid de spaartegoeden garandeert, en investeringsbanken die hoge risico's mogen nemen maar waarvoor de overheid geen reddingsplicht heeft.

Nieuwe economische regulering dus na dertig jaar van deregulering en privatisering van overheidsactiviteiten. Metze beschrijft Rijkswaterstaat als een organisatie met veel autoriteit (de Deltawerken, de IJsselmeerpolders) die lang ongemoeid was gelaten en waar de fut uit was. Een dure bureaucratie.

Dat moge zo zijn, maar de markttherapie die deze patiënt kreeg toegediend, was erg in de mode en de bijverschijnselen kende men nog niet. Fout was die idealisering van markt niet. Het machtige opdrachtgeverschap van overheden had immers geleid tot mistige onderonsjes: de bouwfraude. Marktwerking stond voor transparantie. De tijd was hoe dan ook rijp voor een kleinere overheid. De Grote Depressie en de Tweede Wereldoorlog gevolgd door de wederopbouw hadden een sterke, coördinerende overheid gerechtvaardigd, maar met de voltooiing van de welvaartsstaat

werd de verambtelijkte planeconomie een obstakel voor verdere welvaarts-groei. Van de kolen- en staalindustrie, het openbaar vervoer en de nutsbedrijven, maar ook de scheepsbouw en de luchtvaart was de overheid eigenaar of grootaandeelhouder.

BEDRIJFSKUNDE-IDIOOM

De deregulerings- en privatiseringstrend vanaf de jaren tachtig introduceerde met wisselend succes het moderne managementdenken in overheids- en semi-overheidsorganisaties. Het was dus onvermijdelijk dat Rijkswaterstaat ook aan de beurt zou komen. Dat gebeurde eigenlijk pas vrij laat; in menig gemeente was de gemeentesecretaris allang gepromoveerd tot concernmanager en werd het oude ambtenarenjargon aangelengd met bedrijfskunde-idioom. De organisaties werden *lean and mean* gemaakt door veel kennis weg te reorganiseren op ambtelijke wachtgeldvoorwaarden, waarna de gelukkigen als de nood aan de man kwam zich tegen marktconforme adviseurstarieven lieten inhuren om hun oude werk weer te hervatten. Metze schetst hoe een deel van het legertje overtolligen ook bij Rijkswaterstaat weer naar binnen komt via de achterdeur. De waarheid gebiedt te zeggen dat deze ex-ambtenaren vaak wel een frisse neus buiten de deur hadden gehaald en als adviseur met nieuwe (technische) ideeën terugkwamen.

Het maatschappelijke tij van het marktdenken is na de bankencrisis snel aan het kenteren. Terwijl het bij Rijkswaterstaat nog hoog water is, geldt voor de samenleving als geheel dat de vloed van het marktdenken over zijn hoogtepunt is. Het wordt eb. Dat kan er gemakkelijk toe leiden de reorganisatie van Rijkswaterstaat in een meer klant- en marktgericht bedrijf af te doen als een modegril. Maar zo is het natuurlijk ook weer niet.

Metze is als chroniqueur van bedrijven als Philips bekend met het managementdenken.



Het moderne management, de organisatiekunde, is rond 1900 ontstaan onder ingenieurs, in de industrie. Het eerste grote bedrijfskundige adviesbureau in Nederland werd opgericht door ingenieur Berenschot. Vanuit de secundaire sector drong de organisatiekunde door in de tertiaire, de dienstensector, en in laatste instantie was de quartaire sector, de overheid, aan de beurt. Het is frappant dat de huidige minister van Verkeer en Waterstaat, Camiel Eurlings, is opgeleid als bedrijfskundig ingenieur.

Het moderne management zal, ongeacht of de tijdgeest nu pro of contra markt is, niet meer verdwijnen uit de overheidsorganisaties, al is het maar omdat de vergrijzing ook de overheid steeds meer dwingt processen efficiënter in te richten zodat zij met minder mensen kunnen worden gedaan.

OUDE ROUTINES

Tegelijk dient zich daarmee een managementparadigma aan dat stelt dat van elke ingezette organisatieverandering uiteindelijk slechts een fractie werkelijkheid wordt omdat mensen nu eenmaal de onuitroeibare neiging hebben na verloop van tijd weer in oude routines terug te vallen. (Zo bestaat een apocriefe uitspraak van een directeur van het PTT-onderzoekslaboratorium – een staatsbedrijf destijds: 'Als je wilt reorganiseren, moet je het personeel doodschieten en 1000 km verderop in het geheim opnieuw beginnen en dan nog

bestaat het risico dat het mislukt.' De onwenselijkheid van dergelijke radicale oplossingen houdt organisatieadviseurs aan het werk.)

Dat blijkt ook uit Metztes beschrijving van het verloop van Operatie Ondernemingsplan, dat zich uitstrekte over ruim vier jaar (2003-2007). Deels blijft de nieuwe organisatie een 'papieren werkelijkheid', deels ook komt de top tot het inzicht dat het overlaten van uitvoering, maar ook van voorbereiding van projecten aan 'de markt' te ver is doorgesloten en dat Rijkswaterstaat een tekort heeft aan technische expertise om projecten goed te managen.

Het strookt met de analyse die ir. Rob Toornend enige maanden terug gaf tegenover de enquêtecommissie Noord-Zuidlijn: waar de overheid zijn eigen technische expertise ontmantelt, lopen opdrachtnemers van grote infraprojecten (aannemers en ingenieursbureaus) de overheid onder de voet waardoor

projecten uit de hand lopen. Het strookt tevens met de analyse die Herman Tjeenk Wilink, vicevoorzitter van de Raad van State, in 2006 in besloten kring gaf ten overstaan van de top van Rijkswaterstaat: 'Deze organisatie, vroeger door zijn grote deskundigheid als staat in de staat beschouwd, kan (tegenwoordig) slechts met grote moeite als zelfbewust en deskundige opdrachtgever optreden. Het willen geven van meer ruimte aan de markt vraagt juist ook inhoudelijke deskundigheid, méér dan alleen goed procesmanagement en boekhouden. Ingehuurde adviseurs hebben geen gevoel voor de publieke dienstverlening.'

In de overeenkomst waaronder Metze een boek zou schrijven, stond dat het 'genadeloos openhartig' zou worden. Hoewel ir. Bert Keijts, die als directeur-generaal Operatie Ondernemingsplan leidde, er in het boek niet zonder kleerscheuren vanaf komt, hoeft hij zich allermindst te schamen, getuige het oordeel van dr.ir. Paul Spierings, werktuigbouwkundig ingenieur en psycholoog, die Rijkswaterstaat adviseert vanuit het ministerie van Verkeer en Waterstaat over organisatieverandering. Volgens hem is met Operatie Ondernemingsplan een cultuurverandering in gang gezet die nog zeker vijftien jaar zal vergen om helemaal in te bedden in de organisatie. 'Ingenieurs zijn kinderen van de verlichting en ze geloven in het paradigma dat wat achteraf verklaarbaar is, vooraf valt te voorspellen. Ze zijn gefocust op risicomanagement.' Dit idee

van voorspelbaarheid werkt volgens hem niet meer. 'In de natuurkunde is dit principe ook losgelaten. Ik focus liever op wat je wilt dat er wel gebeurt in plaats op wat je wilt dat er niet gebeurt, op opportunitymanagement in plaats van riskmanagement.' En dat veranderen kost tijd.

Met dit boek zullen Keijts en de andere hoge ambtenaren van Rijkswaterstaat waarschijnlijk de geschiedenis ingaan als mensen die met vallen en opstaan en zonder dat het helemaal is gelukt een technisch georiënteerde aanbodgestuurde organisatie zijn gaan veranderen in een meer maatschappelijke, vraaggestuurde organisatie. Het wekt dan ook verbazing dat de top van Rijkswaterstaat te elfder ure afstand heeft genomen van het manuscript van Metze en weigerde het te publiceren. Dat leidde tot een kort geding, dat Metze weliswaar verloor, maar waarin de rechter wel stipuleerde dat het merkwaardig is niet te willen publiceren als je krijgt wat je bestelt: een genadeloos openhartige analyse. De media kregen er lucht van, er werden vervolgens kamervragen gesteld en toen intervenieerde de minister waardoor het boek alsnog kon worden gepubliceerd.

De kritiek die Rijkswaterstaat te berde bracht in het kort geding, is dat het boek een rode draad ontbeert en dat sommige beschrijvingen van personen onheus zijn. Als lezer valt niet te ontdekken waar er denigrerend over personen wordt geschreven. De auteur beschrijft persoonlijkheden en persoonlijke verhoudingen, hetgeen in de ambtenarij mischien ongewoon is om mee naar buiten te treden.

De vergelijking dringt zich op met *De Prooi*, het boek van Jeroen Smit over ABN AMRO. Smit sprak vele nauw betrokkenen, maar velen sub rosa. Uit alle (voor de lezer) anonieme bronnen die hun eigen straatje schoonvegen, reconstrueert Smit heel knap een beeld van hoe het werkelijk gegaan moet zijn. Het is ontluisterend. Wie *De Prooi* heeft gelezen, koestert geen enkele illusie meer over de moraal van bankiers.

In Metztes boek is iedereen die spreekt bij naam bekend. Alle citaten zijn door de betrokkenen vooraf gelezen en hun aanvullende opmerkingen zijn in de tekst verwerkt. Er is kritiek, er zijn ruzies, dingen mislukken,

'Ingehuurde adviseurs hebben geen gevoel voor de publieke dienstverlening'

KRITIEK OP MARKTDENKEN



Onderzoeksjournalist Marcel Metzke.

Hoewel zijn boek over de reorganisatie van Rijkswaterstaat na politieke interventie toch ongecensureerd is gepubliceerd, acht Metzke zich niet gerechtigd om vrij te spreken over het meningsverschil met ir. Bert Keijts en drs. Luc Kohsiek, ten tijde van het schrijven van het boek respectievelijk directeur-generaal en plaatsvervangend directeur-generaal van Rijkswaterstaat. De verhouding tussen hem als opdrachtnemer en hen als opdrachtgevers is zo gejuridiseerd dat elke inhoudelijke uitlating over het conflict hem in de problemen kan brengen, meent Metzke. Na lezing van de ongecensureerde versie blijft de lezer zitten met de vraag wat hier toch in hemelsnaam het daglicht niet had mogen zien, behoudens wellicht wat gekwetste ijdelheid van de hoogste leidinggeevenden. Zo wordt Kohsiek beschreven als een wat bestudeerde, professorale man in plaats van een doortastende manager. Metzke: 'Die academische attitude is wat mij betreft absoluut geen diskwalificatie.' In elk geval viel de verkilling in de relatie van Kohsiek en Keijts met Metzke – zo valt uit de stukken ter rechtzitting op te maken – merkwaardiger wijze nagenoeg samen met de uitverkiezing van Keijts op 11 november 2008 tot Overheidsmanager van het Jaar. Dat wekt de indruk dat het kraken van een kritische noot opeens minder wenselijk was. In de dagvaarding stelt de landsadvocaat dat Rijkswaterstaat rekende op een objectieve weergave van het project. Metzke geeft aan dat hij zijn eigen kijk op Operatie Ondernemingsplan weergeeft. 'Ik ben niet gevraagd als tekstschrijver, maar als wetenschapper: ik analyseer en synthetiseer. Mijn werk bevindt zich op het grensvlak van journalistiek en wetenschappelijk opdrachtonderzoek. Daar heeft de KNAW een standpunt over: de opdrachtgever mag nooit de uitkomst van het onderzoek dicteren.' Daarom betoogde zijn raadsman in het kort geding dat Rijkswaterstaat zichzelf willens en wetens heeft overgeleverd aan wetenschappelijke kritiek. 'Je kunt er gif op innemen dat de onderzoeker per definitie tot andere inzichten komt dan degenen die het onderwerp zijn van zijn onderzoek. Het criterium dat die zich hierin onvoldoende herkennen, dat kan geen criterium zijn.' Metzke is vooral kritisch over de hartstocht waarmee de leiding van Rijkswaterstaat het marktdenken omarmde. Het beginsel 'markt tenzij' behelsde dat al het werk dat bedrijven even goed kunnen doen, wordt uitbesteed. 'Ik mocht een keer mee met een patrouillebootje de Waal op, om dieptes te meten – prachtig bootje met computerapparatuur. Op een gegeven moment komen we een ander bootje tegen, van een aannemer. Die meet eveneens de diepte, want dat werk is uitbesteed. Dan vraag ik me af: is dit nu goedkoper, als twee bootjes hetzelfde werk doen?' Als dat Metzkes conclusie is, dan is Keijts, de Overheidsmanager van het Jaar, met een fantoomproject bezig geweest. 'In elk geval is het interessant om eens te onderzoeken of de dalende uitgaven binnen Rijkswaterstaat niet gepaard gaan met stijgende kosten van aannemers, om een kritische afweging te maken van het hele bedrijfsmatige denken binnen de overheid.' En daarmee bekritiseert Metzke de marktideologie waaraan de top van Rijkswaterstaat zich heeft geëngesteld.

maar er is ook vriendschap en betrokkenheid. Het boek is levendig en er zit vaart in. Bij vlaggen is het ontroerend, bijvoorbeeld wanneer Theo van de Gazelle, hoofdingenieur-directeur Oost-Nederland terugblijkt op het plotse overlijden van Ab Lambarts, de hoogste financiële man. Van de Gazelle legt uit dat hij en Lambarts elkaar slecht lagen. 'Ik ben verzoenend. Hij was confronterend.' Als hij een

positie krijgt ver van Lambarts, denkt hij: 'Ik ben mooi van die Ab af.' Later krijgt hij toch weer met hem te maken. Hij ontdekt dan de menselijke kant van de *chief financial*. 'Ab was ook een gevoelsmens, maar dat liet hij niet blijken. Hij had een pantser om zijn hart gebouwd. Mij liet hij wel binnen op een gegeven moment.' Als Van de Gazelle dit vertelt, kan hij zijn tranen niet bedwingen. 'Lambarts en

ik werden opnieuw met elkaar verbonden en het is niet kapotgegaan.'

Kortom, een prachtig boek over een overheidsorganisatie die meegezogen wordt in het terugtrekkende tij van het marktdenken en worstelt om boven te komen. ●

MARCEL METZKE: VERANDEREND GETUJ. RIJKSWATERSTAAT IN CRISIS • UITGEVERIJ BALANS • 320 BLZ. • € 19,50 • ISBN 978 90 5018 971 2