

# Het schip van de rijksorganisatie

## *Een overkoepelende metafoor*

### *om de samenhang in het beheer van het concern rijk te bevorderen*

#### **Inleiding**

Metaforen zijn krachtige hulpmiddelen in de communicatie. Vaak verhelderen zij complexe situaties, bieden deelnemers aan gesprekken die niet helemaal thuis zijn in het dominante jargon een mogelijkheid om aan te haken en mee te denken. En bovendien geven zij allen een opening om in het verlengde van de bestaande situatie verder te denken.

Sport in het algemeen en voetbal in het bijzonder bieden heel veel aanknopingspunten voor metaforen. Iedereen kan er zich al snel een voorstelling van maken. De sportprogramma's, de talloze analytici die daarin langskomen, voeden dagelijks de vergelijking tussen sportsituaties en het dagelijkse leven. De populariteit laat zich daardoor makkelijk verklaren.

Ook binnen de rijksdienst wordt de sportmetafoor vaak van stal gehaald. Neem bijvoorbeeld "Speel nooit een uitwedstrijd" van Pieter Winsemius. Maar als het gaat om het concern rijk, het beheer ervan, de regie daarbinnen, dan voldoet de sportmetafoor niet. De complexiteit ervan is beduidend groter. Het organiseren van de Olympische Spelen, waarbij gedurende een week of drie verschillende sporttoernooien simultaan worden afgewerkt komt dicht in de buurt. Maar men kan zich afvragen of mensen er voldoende beeld van hebben om met de metafoor mee te kunnen denken. Bovendien komt de onderlinge samenhang en de wederzijdse afhankelijkheid, die binnen het concern rijk tussen de verschillende geledingen bestaat, in een vergelijking met de Olympische Spelen onvoldoende uit de verf.

Het is daarom doelgerichter om bij de rijksorganisatie terug te vallen op één van de oudste verzameling van metaforen die het Nederlandse spraakgebruik kent. Op de metaforen die ontleend zijn aan de scheepvaart. Dat is niet nieuw. De overheid wordt immers vaak gekenschetst als het schip van staat. Al is het niet altijd in een vleiend verband, zoals in de snaakse opmerking van Sir Humphrey in *Yes Minister*: "The ship of state, Bernard, is the only ship that leaks from the top." En de Nederlandse minister-president heeft ooit gerefereerd aan de VOC-mentaliteit. Het ging hem uiteraard allereerst om de handelsgeest, maar die werd eeuwenlang zodanig succesvol ondersteund door de maritieme superioriteit gepaard gaande aan een enorme drang tot avontuur dat ze in de beleving van velen vaak samenvallen.

In de scheepsmetafoor komt ook, beter dan in die van de Olympische Spelen, de onderlinge samenhang en afhankelijkheid tot uitdrukking. Of er nu wordt gesproken over een groep van schepen, verzameld in een vloot of een konvooi, of over de interne organisatie van een schip altijd is sprake van een grotere of kleinere samenhang en afhankelijkheid. Niemand kan anderen negeren, niemand kan zich aan een zekere gemeenschappelijkheid onttrekken, op straffe van het verbreken van het onderlinge verband van de vloot, de zeewaardigheid van de individuele schepen, danwel de beheersbaarheid ervan in de wisselvalligheid van de elementen die hun kracht er op uit willen oefenen.

### **Vloot of konvooi**

De rijksoverheid is onmiskenbaar een vloot, in de betekenis van een verzameling schepen. Ieder voor zich vervult elk schip een functie binnen de eigen omgeving. Pas op het moment dat de vloot zich een gemeenschappelijke samenhang aanmeet, bijvoorbeeld als er wordt gesproken van het rijk als concern, wordt de verscheidenheid zichtbaar. Als er vervolgens ook nog een gemeenschappelijk doel wordt gedefinieerd, zoals in Vernieuwing van de Rijksdienst, wordt het duidelijk dat de noodzaak van een grotere samenhang geen vrijblijvende kwestie is. Dan moeten er onderlinge afspraken worden gemaakt over richting en snelheid, maar ook over het vervullen van functies.

De grote Nederlandse zeevoogden gaven geen leiding aan een goed georganiseerde vloot van marineschepen. Hun grote kracht was samenhang te brengen in een verzameling opgevorderde schepen van uiteenlopende kwaliteit, rondom een handjevol echte oorlogsbodems. Het aanzien van de huidige overheidsorganisatie is die van een onsamenhangende vloot aan schepen van uiteenlopende soort, aan de vooravond van een grote zeeslag. De geschiedenis leert dat het niet uitzichtloos hoeft te zijn om daar samenhang in aan te brengen en dan vervolgens ook succesvol te zijn in het doel dat moet worden bereikt. Maar vanzelf gaat het niet. Er moet overeenstemming zijn over het doel, er moet overeenstemming zijn over ieders rol in het bereiken van dat doel en er moet overeenstemming zijn in wie de leiding van de operatie wordt toevertrouwd.

De snelheid van het konvooi – een vloot aan schepen met een duidelijk omschreven doel – wordt bepaald door het langzaamste schip. Als de snelheid om die reden te langzaam is om tijdig gewenste doelen te bereiken, moet overwogen worden schepen op te leggen en lading en passagiers op één van de snellere schepen over te brengen.

### **Over opdrachtgevers en klanten**

Binnen welk scheeps- of vlootverband er ook wordt gevaren, het is verstandig een goed onderscheid te maken over de verschillende rollen die er te vervullen zijn. En over de samenhang die er daartussen bestaat. Binnen de scheepvaart komen de opdrachten van de rederij. Die bepaalt het doel en de bestemming, maar ook de tijden van afvaart en als het haar enigszins is gegund ook de tijden van aankomst. En die doet dat om daarmee klanten te werven; klanten die lading willen hebben vervoerd binnen de in het vooruitzicht gestelde termijnen, danwel zelf willen worden overgebracht naar de plaats van bestemming. Het is de taak van de bemanning om binnen de gestelde condities zowel opdrachtgever als klanten tevreden te stellen.

Omgezet naar het vlootverband van het rijk wordt de rol van rederij vervuld door de politiek, door het kabinet. De rol van klant, bevrachter of passagier, wordt vervuld door bedrijfsleven en burgers. De rederij wil dat bevrachters en passagiers aan het eind van de vaart tevreden zijn over het dienstbetoon. Het is de bemanning die voor een behouden vaart dient te zorgen.

Binnen de rijksdienst, die de rol van bemanning vervult in deze vergelijking, wordt vaak de opdrachtgever als klant beschouwd. De professionaliteit van de bemanning is nu juist gelegen in haar taak om de opdrachtgever erop te wijzen dat in bepaalde gevallen het doel van de klanten niet wordt gediend met bepaalde omwegen. In de echte scheepvaart zullen klanten 'met de voeten stemmen' als hun belangen onvoldoende worden gediend. Binnen het rijk kennen we een krachtige vertegenwoordiging van de klanten in de vorm van het parlement. Zij die binnen de rijksorganisatie de opdrachtgever goed wil dienen doet dat dus door zijn klanten optimaal ter wille te zijn en te

voorkomen dat zij zich van hem afkeren door naar een andere rederij over te stappen of door openlijk het vertrouwen in hem op te zeggen.

### **Over de bemanning**

Of de rijksdienst nu een verzameling schepen is, of een enkel schip, de mensen die er werken vormen met elkaar de bemanning. Ook die kent een structuur. Ieder brengt zijn eigen deskundigheid in, ieder verlaat zich op andermans deskundigheid, ieder respecteert elkaars domein. Allen werken samen om bevrachters en passagiers naar tevredenheid te bedienen binnen de door de rederij gestelde condities.

Iedere discipline binnen de bemanning kent zijn eigen werkzaamheden en oefent die uit binnen zijn eigen vormen van samenwerking en werkoverleg die daarvoor dienstig zijn. Er valt uiteraard altijd van elkaar te leren, maar men respecteert dat er in de machinekamer anders wordt gewerkt, dan in de kombuis, of in de stuurhut. De ene geleding kan zijn manier van werken niet opleggen aan de andere geleding. De kwaliteit van de scheepsleiding toont zich in het bewerkstelligen van een optimale samenwerking tussen de verschillende geledingen vanuit een respect voor eenieders inbreng en werkwijze.

### **Over passagiers- en bemanningslijsten**

Er zijn tal van momenten dat het zinvol is te weten wie er aan boord mag komen en wie er aan boord zijn. De maritieme literatuur is vol van verstekelingen, blinde passagiers en contrabande. Een goede registratie van bevrachting, bemanning en passagiers is, om daarin geen vrij baan, te geven van het grootste belang. Dat belang wordt groter als de bemanning flexibel wordt ingezet. Binnen de scheepvaart neemt een lid van de bemanning zijn monsterboekje mee van schip tot schip binnen dezelfde rederij, maar ook als hij een overstap maakt naar een andere rederij. De rijkszas kan de functie van monsterboekje vervullen, maar moet dan wel geënt zijn op een eenduidig registratiesysteem.

De veranderingen die zich binnen het vlootverband van de rijksorganisatie voordoen zijn zodanig dat individuele bemanningsleden nauwelijks nog een vast schip hebben. Ze worden daar in gezet waar ze het hardst nodig zijn. Niet zelden maken ze ook geen hele vaart meer mee, maar komen ze aan boord voor een beperkt deel van de gehele toer. Juist om die reden is het eenduidige bemanningsregistratiesysteem van belang. Het monsterboekje blijft bij het bemanningslid, maar zijn inzet wordt inzichtelijk binnen het registratiesysteem aan de wal.

### **Over de bruikbaarheid van deze metafoor**

De veranderingen die zich binnen de rijksdienst voordoen, dwingen tot een bezinning op de onderlinge samenhang. Daarbij gaat het om individuele rollen van mensen en organisatieonderdelen, om de afperking ervan ten opzichte van elkaar, om de samenwerking van hen met het oog op het vervullen van de geformuleerde doelen. Vanuit ONS is dat heel duidelijk geworden in de samenwerking met DWR in de realisatie van Rijksportaal. Op hoofdlijnen was het onderscheid helder: ONS ging over de WAT-vraag, DWR nam de HOE-vraag voor zijn rekening. Maar in de verdere uitwerking werd helder dat de verwachtingen omtrent de vervulling van de rollen daarmee niet direct eenduidig waren en dat ook de rolvastheid daarmee niet direct was bepaald. Gaandeweg is daarin verbetering gekomen.

Nu dient zich geleidelijk het vraagstuk aan van beheer en besturing van Rijksportaal. Als daarop de metafoor van een schip wordt losgelaten, dan blijven er tal van aspecten over die nog onvoldoende zijn belegd. DWR is van de machinekamer, van de eenheid die de energie levert voor uiteenlopende toepassingen. DWR gaat niet over de toepassing van de energie, tenzij het geheel de capaciteit te boven gaat. ONS is een project van de Voorlichtingsraad, en organiseert in het verlengde daarvan de aspecten op het terrein van communicatie en voorlichting. Het bewaakt de huisstijl van de rederij naar binnen en naar buiten, het ondersteunt de communicatie naar binnen en naar buiten en verzorgt het scheepsjournaal. En draagt zo bij aan de beeldvorming van de rederij (en de vlootleiding), aan de bekendheid van diens beleid en - als het een beetje meezit - aan het vertrouwen daarin en het draagvlak ervoor.

Hoe belangrijk ook, de optelsom van de rollen en functies van DWR en ONS (VoRa) dekken niet de volledige lading aan rollen en functies die binnen de bemanning kunnen worden onderkend. DWR en ONS organiseren samen een intern informatiesysteem, maar zijn slechts in beperkte mate gebruiker van dat informatiesysteem. Ze ondersteunen andere geledingen binnen de bemanning bij het gebruik ervan voor communicatie binnen de eigen geleding of vanuit die geleding naar passagiers en bevrachters. Die moeten zich dus voegen binnen de formats die worden aangereikt. Maar zijn verder inhoudelijk vrij in het uitbrengen van hun boodschappen.

Mogen de passagiers ook gebruik maken van het informatiesysteem? Dat is nu typisch een vraag die niet aan DWR of ONS is om te beantwoorden, maar aan de hogere scheepsleiding. Zoals dat ook geldt voor de ruimte die aan bemanningsleden wordt gegund om hiervan gebruik te maken.

### **Over een nadere toespitsing op Rijksportaal**

De rijksdienst heeft een verwarrende periode achter de rug. Binnen departementen, tussen departementen, binnen bepaalde geledingen, zowel departementaal als interdepartementaal, zijn – mede onder druk van verschillende taakstellingsronden – tal van project-, proces- en programmabenederingen op de werkorganisatie los gelaten, of op onderdelen ervan. Eigenaren, leiders, klanten- en klankbordgroepen werkten ieder binnen de eigen merites aan eigen project, proces of programma. Organische groei, olievlekwerking, zwaan-keef-aan methodes, voorhouden van best practices, vorming van coalitions of the willing, principes als comply or explain, waren de benaderingen die het succes moesten bewerkstelligen. Met alle respect voor de goede bedoelingen moet vastgesteld worden dat deze aanpak niet tegemoet komt aan de gewenste samenhang en al helemaal niet aan het besef van urgentie die vanuit verschillende ambities van de rijksorganisatie wordt gevraagd.

Toegespitst op Rijksportaal komt het er dus op neer dat er geen aparte beheersorganisatie moet worden ontwikkeld die volstrekt losstaat van alle andere onderdelen van de rijksorganisatie, zoals dat twee, drie jaar geleden wellicht in de sfeer van de rijksorganisatie zou hebben gepast. Rijksportaal is onderdeel van de totale rijksorganisatie en moet binnen de beheersorganisatie daarvan de aandacht krijgen, die het behoeft. Daarbinnen zijn twee hoofdlijnen te onderscheiden. De lijn van beheer en ontwikkeling van content en functionaliteiten. En de lijn van het dagelijks technisch beheer en onderhoud en het daarbinnen opvangen en verwerken van klachten over de performance.

De uitwerking daarvan is binnen de metafoor van de scheeps- of vlootorganisatie eenvoudiger, als ook andere geledingen dan DWR en ONS binnen de rijksorganisatie zich daarnaar voegen. De discussie daarover is nu gestart.