

Het SARA-model, een voorbeeld?

Mijn bijdrage aan dit liber amicorum heeft als onderwerp het bestuursmodel van de Stichting Academisch Rekencentrum Amsterdam. Dat onderwerp is uiteraard gekozen omdat Jan Nuis in de laatste decennia één van de steunpilaren is geweest van dit betrekkelijk uitzonderlijke samenwerkingsverband in de amsterdamse academische en wetenschappelijke wereld, maar ook omdat die samenwerking een uitzonderlijk succes is geworden, omdat dat misschien iets te maken heeft met de gekozen vorm van samenwerking en de bestuurstructuur en -eigenlijk doorslaggevend- omdat ik graag van mijn belangstelling bij het afscheid van Jan Nuis van zijn "ambtelijke" leven blij wil geven en mijn aanrakingsvlak met hem vooral in het SARA-domein heeft gelegen.

De steeds ingewikkelder wordende wereld van samenwerkingsverbanden, federalistische structuren, doelorganisaties en wat al niet zal wel een dankbare bron van bestuurskundige studies zijn. Dit opstel kan -geschreven als het is door een leek op bestuurskundig terrein- natuurlijk niet in het kader van die wetenschap geplaatst worden, maar is meer een blijk van verwondering van een ex-bestuurder over het verschijnsel dat met het simpele praktische doel een dienstverlenende functie in de regionale wetenschappelijke wereld te maken, iets tot stand kwam dat, in tegenstelling tot vele andere recente maaksels, zo hecht in elkaar blijkt te zitten dat het zich zonder echte moeite, en met succes kan handhaven in uitgerekend die technische omgeving, die in de laatste tientallen jaren van alle omgevingen de snelste veranderingen heeft doorgemaakt. Dat is er op zich zelf al een bewijs van dat de fee van de wijsheid aan de wieg heeft gestaan, te meer daar bedacht moet worden dat de participanten -twee naburige universiteiten en een "buiten"-universitaire wetenschappelijke organisatie- uit de aard der zaak niet altijd in pais en vreê kunnen leven. Misschien loont het de moeite een paar elementen op te sporen die mogelijkterwijs aan dat succes hebben kunnen bijdragen. Het onwetenschappelijke karakter van het verhaal staat me toe dat mijn volgorde "willekeurig" is, dat wil zeggen naar mijn willekeur en dus niet beargumenteerd. Voor de eenvoud van stijl en in overeenstemming met de titel van dit verhaal geef ik mijn observaties aan de SARA-samenwerking in de vorm van aanbevelingen.

Bepaal precies waar de organisatie wel en waar die niet voor is, maar doe dat zo globaal mogelijk, zodat er gaande de samenwerking niet veel energie in taakafbakenings-onderhandelingen gaat zitten. Precies en globaal? Ja dat kan in die zin dat het langs krachtig getrokken, niet al te subtiele lijnen moet. Dat houdt een zekere ruwheid in. Daar kun je op onderdelen wel eens spijt van hebben, bijv. als je organisatie zijn vleugels niet mag uitslaan in de puur wetenschappelijke of in de wetenschappelijke toepassingswereld, maar het voorkomt veel ellende. Als troost voor de door de beperkingen gefrustreerden kan dan dienen dat er vele manieren zijn om tot resultaten te komen, dat ook zonder "stichting" goed is samen te werken en dat "alleen" ook zo zijn charmes heeft in sommige situaties.

Maak het deksels moeilijk de regels te veranderen. Het is onvermijdelijk dat spijt op onderdelen optreedt bij het werken met een samenwerkingsovereenkomst. Onderhandelen over wijzigingen is evenwel een moeizaam proces, tenzij men het er van te voren geheel over eens is. Vaak zal het zonde van de energie zijn. Soepele wijzigingsregels lossen het probleem niet op, maar maken het alleen maar erger. Het onderhandelingsproces wordt er meestal niet eenvoudiger van en de frequentie gaat omhoog.

Zorg dat je er bijna niet meer uit kunt stappen en zorg in ieder geval voor een lange opzegtermijn en misschien ook wel voor boeteclausules. Zeker als er sprake is van een samenwerkingsorganisatie die eigen verantwoordelijkheden naar personeel heeft, eisen de belangen van de organisatie en de mensen een vrij krachtige waarborging van de continuïteit. Deze en de vorige stelregel maken dat de organisatie zich in een machtspositie kan gaan voelen en de participanten de gevangenen van hun eigen schepping worden.

Daarom.....

Zorg er voor dat er een geregelde mogelijkheid is om de omvang van de samenwerkingsactiviteiten zich aan de vraag te laten aanpassen in een tempo dat zich goed verhoudt tot aanpassingsmogelijkheden van de organisatie.

Er moet tenslotte in een ademende wereld wel ademruimte blijven bestaan. Echt knellende banden zijn voor geen relatie goed. Ik veroorloof me hier een concrete opmerking over de samenwerkingscondities waarvan ik in dit opzicht vind dat het wel wat anders had gekund en

gemoeten. Te veel is er in de samenwerkingsovereenkomst van uitgegaan dat de groei in het mainframegebruik van alle tijden zou zijn, waardoor krimp in de activiteiten meer bemoeilijkt werd dan nodig was voor redelijke continuïteit. Dat was jammer, maar vergefelijk; er zijn over de hele wereld wat foute schattingen geweest over de grenzen van de groei! Op minischaal heeft zich dat ook bij SARA voorgedaan. Dat was, gegeven de branche waar SARA zich in beweegt dubbel begrijpelijk.

Lever diensten in evenredigheid met de financiële bijdrage. Stop geen idealisme in de financiën. Een samenwerking behoort, ook zelfs als die hogere doelen dient dan het leveren van computer-dienstverlening, op rationele en zakelijke wijze met kosten en geleverde diensten om te gaan. Niet de samenwerkingsorganisatie is de drager van de hogere doelen; dat zijn de participanten immers zelf. Bij een op kwaliteit, efficiency en kostenbeperking gerichte organisatie als SARA geldt dat bij uitstek. Hoe mooi samenwerking ook mag zijn, de calculerende burger (en organisatie) is niet recent ontstaan. Wat word ik er beter van en hoe kan ik optimaal profiteren van de faciliteiten van een voorziening is een houding die nu ook van de individuele burger gerespecteerd en daardoor als vooronderstelling van het te voeren beleid wordt erkend. Bij bestuurlijke relaties als die tussen de participanten en een gezamenlijke dienstverleningsorganisatie is dat natuurlijk nog veel meer eerste uitgangspunt. Maar des te belangrijker is het dat vanaf het begin duidelijkheid bestaat over de vrijheden en onvrijheden die de samenwerking met zich meebrengt inzake het groeien en krimpen van de af te nemen dienstverlening en daarmee van de bijdrage in het bedrijf.

Bij gebrek aan duidelijkheid of te geringe mogelijkheden om de omvang van de participatie te laten bewegen, zal de drang naar onafhankelijkheid en naar het staken van de samenwerkingsbanden te sterk worden en is de "privatisering" met het afdrijven van de organisatie van de stichters en van de oorspronkelijke doelstelling onafwendbaar. Dit is niet als echt afschrikwekkend beeld bedoeld. Een bedrijf dat gestart is in een rol van dienstverlening op basis van samenwerking van en dienstbaarheid aan stichters kan zich in een veranderde technische en economische omgeving omvormen tot een marktorganisatie, voor welke iedere afnemer van diensten even lief is. Maar dan moet daar ook duidelijk voor gekozen worden. Stichters zullen zich daarbij wel af moeten vragen of de marktvrijheid die daarbij naar

buiten toe ontstaat en gedeeltelijk ook het in eigen beheer nemen van dingen die vroeger samen werden gedaan meer voordelen heeft dan het zorgvuldig omgaan met de mogelijkheden die voortgezette samenwerking biedt.

Het lijkt wel alsof mijn Sara-verhaaltje uit gaat dienen tot een verhaal over de privatiseringstendens, die over een breed front in de maatschappij aan de orde is. Ik zal aan die verleiding weerstand bieden om meer dan één reden, maar toch, héél even maar. Zou het voor het uitoefenen van een aantal publieke functies, die tegelijk het karakter hebben van betaalde dienstverlening en die daardoor in het tijdperk van de terugtrekkende overheid soms als eerste aangezien worden voor prettig afstootbaar, niet beter zijn ze voort te zetten als overheidsbedrijf, met een statuut waarin langs "eenvoudige en globale" lijnen is aangegeven wat de opdracht, de vrijheden en beperkingen zijn en hoe het marktgedrag er uit moet zien? Wat is er tegen een overheidssector die geen belastinggeld vraagt, maar met een overheidsopdracht zich in een niet-monopolie positie bedrijfsmatig op de markt beweegt en door de kwaliteit zich weet te handhaven? Zou het kunnen zijn dat politici deze, voor de dienstverlening aan de burger soms zo belangrijke functies ten onrechte gemakkelijker afstootbaar achten dan beleidsapparaten, die vaak tot in afschuwelijke details met beleid of beleidsuitvoering bezig zijn? Zou het kunnen zijn dat we voor het verschaffen van decentrale beleidsruimte vooral behoefte hebben aan het afschaffen van beleidsontwikkeling op een te detaillistisch niveau enerzijds en dat anderzijds goede dienstverlening tegen een redelijke prijs altijd z'n waarde heeft?! M.a.w. is er niet veel te zeggen voor het streefbeeld van een dienstvaardige overheid? Ik zie dat het verband van deze laatste zinnen met het besturen van SARA nog wel aangeduid kan worden met de begrippen dienstverlening en heldere taakdefinitie, maar overigens een wel erg abstract karakter begint te krijgen, dus terug naar mijn serie aanbevelingen voor een goede samenwerking.

Maak een bestuur op top-niveau van de participanten, maar laat veel aan de gebruikers over.

Voor de duidelijkheid herhaal ik nog eens dat we het hebben over een samenwerkingsorganisatie van participanten met een bredere doelstelling en activiteitenpatroon dan de samenwerking zelf. In het SARA-geval beschouwen we de universiteiten en de SMC als de samenwerkende participanten. Dat zou niet persé hoeven. Je zou ook kunnen uitgaan van faculteiten en afzonderlijke onderzoeksinstituten als zo-

danig. Dan zouden die direct het bestuur moeten vormen, maar ook voor de geldmiddelen moeten zorgen in een directe relatie met SARA. Mijn punt is dat het bestuur moet bestaan uit mensen die een centrale verantwoordelijkheid dragen in de financierende organisatie. Een raad op werk(gebruikers)niveau) die de directie adviseert is daarbij ook nodig om er voor te zorgen dat het bestuur slechts af en toe een echte beleidsknoop hoeft door te hakken. Verder is de functie van het bestuur vooral: zien en horen dat het goed gaat.

Maak de samenwerking in de structuur niet afhankelijk van de onderdelen van de participanten. Laat ieder zijn eigen sores oplossen. Eigenlijk hangt dit punt direct samen met het voorgaande. Natuurlijk zal iedere participant, die verantwoordelijkheid voor zijn eigen organisatie, maar ook voor de samenwerkingsinstantie draagt, soms in de problemen komen omdat de belangen wel eens strijdig zijn. In m'n SARA-bestuursperiode heb ik uit soms pijnlijke ervaring moeten leren dat de bestuurder in die rol de problemen in het eigen huis ook daar zal moeten oplossen, dat het daarbij betrekken van de samenwerkende bestuurders van "anderen huize" niets oplost. De andere kant van deze medaille is dat het ook weinig zin heeft in de samenwerkingsorganisatie (Sara-bestuur) de problemen van de eigen organisatie als gesprekstof in te brengen anders dan als argumentatie van concrete voorstellen die men in zou willen brengen, m.a.w. de eigen aard is interessant in de samenwerkingsorganisatie voor zover dat directe belangrijke eisen stelt aan de samenwerking die ook in concrete besluiten vertaald kunnen worden.

Treed naar buiten toe op als eenheid en eis dat ook de buitenwereld die eenheid erkent. Uiteraard geldt deze wenselijkheid slechts voor het activiteiten- en verantwoordelijkheidsdomein van de organisatie. Dit kan beschouwd worden als nog een reden om toch vooral precies te omschrijven wat die domeinen zijn. Een grappig voorbeeld van deze problematiek deed zich bij SARA voor bij de opheffing van de post op de O&W-begroting genaamd Centraal Computerartikel. De slogans "eigen meesterschap" en "afstandelijke overheid" en wat daar als beleid achter zat brachten de minister er toe die post te verdelen over de 13 universiteiten. Dat er twee universiteiten zijn die dat domein in een samenwerkingsorganisatie hadden ondergebracht, was iets dat er in Zoetermeer bijna niet in te "rammen" was.

Aan het eind gekomen van wat mij voor ogen komt als ik denk aan wat voor houdingen het zijn die SARA tot een succes hebben gemaakt, maak ik nog één wat meer buiten het SARA-domein liggende opmerking, waarbij de voorbeeldfunctie zich aan me opdringt. In discussies over de reorganisatie van het binnenlands bestuur, de schaalvergroting van gemeenten en bij de gewestvorming heeft een rol gespeeld dat z.g. "gemeenschappelijke regelingen" voor democratisch gekozen lichamen moeilijk controleerbaar zijn, waaruit een argument voor bestuurlijke schaalvergroting en tegen bijv. binnengemeentelijke decentralisatie werd afgeleid. Afgezien van andere argumenten tegen deze redenering lijkt het me dat, als een aantal van de fouten die bij de SARA-formule niet zijn gemaakt, ook bij de gezamenlijke verzorging van functies van gemeenten vermeden worden, een effectieve hantering van het middel van de "gemeenschappelijke regeling" wordt bevorderd en dat de dienstvaardige dienstverlening voor de burger daar wel eens zeer mee gediend zou kunnen zijn. De angst voor gemeenschappelijke regelingen zou daardoor terecht af kunnen nemen.

Al diegenen die voor een consequente en vasthoudende hantering van de essentialia van de SARA-formule hebben gezorgd, en zeker geldt dat voor Jan Nuis, hebben iets bijgedragen aan wat bij het bestuur van openbare instituties soms te veel ontbreekt: duidelijke taakafbakening, duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling en daardoor bestuurlijke effectiviteit.

Aan de vasthoudendheid en aan dat consequente gedrag in het kader van het SARA-bestuurswerk, de grote loyaliteit en de ontspannen wijze van omgang van Jan Nuis vooral ook buiten de vergaderingen, bewaar ik de prettigste herinneringen.

8 oktober 1991

Roel Poppe