

De centrale overheid in de verbouw

Aan rapporten en grootse voornemens om tot afslanking van de overheid te komen geen gebrek. Toch is deze de afgelopen dertig jaar fors uitgedijd in plaats van gekrompen. Hoe kan dat nu? Behalve de opvallend geringe belangstelling voor de daadwerkelijke effecten van de afslankingskuren springt vooral in het oog dat politici niet duidelijk durven te kiezen.

door *Arthur Ringeling*

De auteur is emeritus hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam.

EEN KLEINE GESCHIEDENIS

Sinds decennia wordt er aan de centrale overheid gesleuteld. We kunnen als startpunt 1971 nemen. Dan verschijnen er voorstellen van de commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, in de wandeling de commissie-Van Veen genoemd. We hebben er de coördinerend bewinds- persoon aan te danken, later door Jan de Koning als ‘een beklagenswaardige figuur’ getypeerd. Zeven jaar later werd een nieuwe poging gedaan met de Ministeriële Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, die tot weinig leidde. Drie jaar later werd de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst ingesteld, beter bekend als de commissie-Vonhoff. Er moesten hoofdbeleidsgebieden worden gevormd – niet meer dan vijf, dan kon er ook een overzichtelijk kernkabinet worden gevormd. In 1982 volgde de benoeming van Tjeenk Willink als regeringscommissaris voor de Reorganisatie van de Rijksdienst in de periode 1982-1986 om de inzichten van de commissie uit te werken. Maar de actualiteit van zijn inspanningen werd verminderd door wat er in dezelfde periode in politiek opzicht gebeurde.

De pleitbezorger van een kleinere en goedkopere overheid was het eerste kabinet-Lubbers (1982-1986). Er werd hoog ingezet. Het begrotings-

tekort moest worden verminderd. Daartoe zette het kabinet in op een Heroverweging van overheidsuitgaven. In het kader daarvan verschenen in tien jaar meer dan 130 rapporten waarin voorstellen tot ombuiging van de overheidsuitgaven werden gedaan.¹

Bij deze ingreep bleef het niet. De overheid moest ermee ophouden bepaalde taken zelf te doen. Bepaalde activiteiten konden beter aan de markt worden overgelaten, en als iets wel een overheidstaak moest blijven dan was het nog maar de vraag of de taak door een overheidsorganisatie moest worden uitgevoerd. Marktpartijen konden dat menigmaal beter en vooral goedkoper. Privatisering was een tweede manier om de kosten van de publieke sector naar beneden te krijgen.

Het kabinet-Lubbers I had een derde manier voor ogen om tot een kleinere en goedkopere overheid te komen, namelijk de vermindering van het aantal personeelsleden bij de overheid. Elk jaar van haar regeerperiode moest daar twee procent van af. Dat beleidsvoornemen werd de tweeprocentsooperatie genoemd.

Efficiencywinst zou ook worden geboekt door de centrale overheid anders te organiseren. Een paar jaar eerder had de commissie-Vonhoff daarvoor al plannen op tafel gelegd, maar het nieuwe kabinet wenste opnieuw naar de plannen te kijken.

Een vijfde manier om het budget van het Rijk te ontlasten was om de uitvoering van taken over te dragen aan andere overheidsorganisaties. Natuurlijk, in dat geval nam het budget van die andere organisaties toe, maar provincies en gemeenten hadden steeds naar voren gebracht dat zij het beter en goedkoper konden. Dit was hun kans, maar zij kregen er dus minder geld voor dan het Rijk er tot op dat moment aan uitgaf. De decentralisatie ging in veel gevallen gepaard met een budgetkorting van zo'n tien procent.

Ten slotte was er de deregulering; we noemden die lijn van een andere aanpak bij de overheid al. Centraal stond het verminderen en vereenvoudigen van overheidsregelingen. 'Dit land gaat gebukt onder een stortvloed van regels', vertolkte Lubbers dit inzicht.

Bij elkaar werden deze projecten later als de Grote Operaties aangeduid.² Gezamenlijk moesten zij leiden tot stevige vermindering van de budgettaire problemen van de overheid. Bovendien moest de plaats die de overheid in de samenleving innam veranderen. Die plaats moest minder centraal worden en aan de markt moest meer ruimte worden gegeven. Niet regelgeving, maar het marktmechanisme moest de distributie van goederen en diensten sterker gaan bepalen. Publieke goederen kregen daarmee een meer privaat karakter.

Er zouden nog vele commissies volgen. De commissie-Deetman (1991) probeerde het politiek-bestuurlijke bestel te verbeteren. De commissie-

Wiegel stelde in 1992 voor kerndepartementen te gaan maken. Het kwam er niet van. De commissie-Sint maakte in 1995 duidelijk dat er wel wat te voortvarend was verzelfstandigd. Aan het begin van deze eeuw stond de reductie van het overheidspersoneel weer op de rol. Het kabinet-Balkenende II kwam in 2003 met het programma *Andere overheid*. In 2008 werd door het derde kabinet-Balkenende de nota *Vernieuwing van de Rijksdienst* uitgebracht. Aan grootse voornemens, en we gaven niet meer dan een selectie, geen gebrek.³

WAAROM GAAN DE GROTE OPERATIES ZO MOEIZAAM?

Wij zijn nu zo'n dertig, veertig jaar later. Dat is een mooie lange periode. Als zich tendensen voordoen, moeten zij in een dergelijke periode zichtbaar worden: zo'n lange periode heeft het voordeel dat er een beetje afstand kan worden genomen van de dagkoersen of de winst op de korte termijn. Wat is er van die ambities uit het begin van de jaren tachtig terechtgekomen? Is het aantal ambtenaren op het niveau van het Rijk verminderd? Is het overheidsbudget in de loop van de tijd verminderd? Heeft de vernieuwing van de Rijksdienst meer opgeleverd dan de Algemene

Bestuursdienst en een Rijkslogo?

En zo ja, wat dan wel? Alleen het feit dat veel van die thema's al zo'n tijd spelen zou ons wat achterdochtig over de resultaten moeten maken.

Want het verhaal van de vernieuwing van de Rijksdienst kan nog altijd worden gehoord. De melodie

In de afgelopen dertig jaar is het aantal werknemers bij de centrale overheid eerder verdubbeld dan verminderd

van de vermindering van de regelgeving ook. Departementen moeten worden samengevoegd. Het aantal ambtenaren dient kleiner te worden. De heroverweging van overheidstaken is bijna constant voortgegaan en kreeg in 2010 weer een heel nieuwe invulling.

Mijn conclusie is dat in de afgelopen dertig jaar het aantal werknemers verbonden aan de centrale overheid eerder is verdubbeld dan verminderd.⁴ De Heroverwegingen zijn recent herhaald met de twintig ambtelijke rapporten met voorstellen voor de bezuinigingen op de Rijksbegroting. Van Witteloostuin maakt duidelijk dat de deregulering als een mythe moet worden beschouwd door op een drietal beleidsterreinen de wetsregels te gaan tellen.⁵ En zijn inzicht kan nog worden versterkt door niet alleen naar wetten en algemene maatregelen van bestuur te gaan kijken, maar ook naar de uitvoeringsregels die worden gehanteerd door uitvoerende organisaties, of ze nu publiek of privaat zijn.

Er zijn ook andere opvattingen. Van der Steen en Van Twist bijvoorbeeld, komen tot het inzicht dat de Rijksoverheid in de afgelopen dertig jaar flink is veranderd.⁶ En dat is waar. Dat deelt die organisatie met andere organisaties en met de samenleving als geheel. Je zou dat maatschappelijke ontwikkelingen kunnen noemen. Natuurlijk zijn daar beslissingen, op welk politiek of ambtelijk niveau ook, over gevallen. Maar die ontwikkelingen zijn maar voor een klein deel het gevolg van grote operaties en de plannen die we eerder noemden. Grote zekerheid daarover hebben wij overigens niet. Onderzoek ernaar is partieel. Helaas heeft de Algemene Rekenkamer nagelaten om beleidsevaluaties van de Grote Operaties uit te voeren. Voor die organisatie had de vraag of de departementen de regeltjes wel goed volgden kennelijk een hogere prioriteit. Hoe zou dat eigenlijk komen, dat matige succes van die grote voornemens?

De operaties waren te ambitieus

De meest voor de hand liggende verklaring is dat de ambities te hoog waren. Ambities zijn prima, maar dan moeten ze wel gerealiseerd kunnen worden. Tot het onmogelijke is immers niemand gehouden, ook overheden niet. Maar dat argument leidt onmiddellijk tot een vervolgvraag: waarom worden de doelstellingen dan zo hoog gesteld? Had het niet een onsje minder gekund? Leidt de politiek aan een gebrek aan bescheidenheid door zo hoog in te zetten? ‘Dat was in de jaren zeventig zo’, is de standaardreactie. Maar kennelijk, moet uit de beschreven geschiedenis worden geconstateerd, is het in de decennia daarna niet minder geworden, eerder meer. ‘Piece-meal engineering’ haalt de voorpagina’s of *NOVA* niet. Hoe hoger de ambities, hoe meer aandacht, zou de verklaring kunnen zijn.

De redenering gaat overigens maar voor een deel op, want het budget is slechts tot op zekere hoogte en mede dankzij een gunstige conjunctuur

beter in de greep gekomen. Dan moeten er geen crises komen, want dan is het verhaal snel over.

En er is geprivatiseerd en gede-centraliseerd, het valt niet te ontkennen. Daar moeten we echter wel meteen aan toevoegen dat de grenzen aan de privatisering

*De vraag blijft of de
beleidsmakers hun eigen
interventievermogen niet
overschatten*

snel in zicht kwamen. Zeker, het openbaar vervoer, de nutsbedrijven, de telecommunicatie zijn voor een belangrijk deel verkocht. Het was een prima middel om gaten in de begroting te dichten – of om er, zoals sommige provincies, heel rijk van te worden. Een belangrijk deel van het discours over privatisering gaat nu over de grenzen ervan: de zeggen-

schap die resteert, en de rijkdom in de geprivatiseerde sector die er het gevolg van is.

Toen de glamour van de privatisering af was, niet in het minst omdat er voortdurend politieke discussies uit voortvloeiden, werden er meer zelfstandige bestuursorganen gevormd. Toen ook die organisatievorm aanstuuringsproblemen opleverde, kwamen de agentschappen meer in zwang. De aansturing werd vergezeld van regels en toezicht. Maar de vraag blijft of de beleidsmakers hun eigen interventievermogen niet overschatten.

We werden tegengewerkt

Een volgende verklaring is dat de inzichten wel juist waren, maar dat vervolgens de tegenwerking begon. In de eerste plaats was er natuurlijk verzet van de ambtenaren en in hun kielzog de ambtenarenbonden. Zij hebben tegengewerkt en getraineed om de reductie van budgetten en formaties te ontlopen. De departementen zijn extern gaan inhuren toen de eigen formaties kleiner werden en zij zelf minder kennis in huis hadden. Ze hebben zelfstandige bestuursorganen gevormd, omdat die niet meetelden in de ambtelijke formatie toen zij hun personeelsaantallen moesten verminderen (het laatste is overigens verleden tijd). Dat was vindingrijk. Deloyaliteit kan de ambtelijke organisatie door de bank genomen moeilijk worden verweten. Bovendien is de argumentatie dat het openbaar bestuur de laatste dertig jaar steeds hiërarchischer is geworden aanzienlijk sterker.⁷ De politiek heeft niet minder, maar meer te zeggen gekregen. Zij eiste het primaat op en werd op haar wenken bediend.

Daarnaast was er weerstand van andere maatschappelijke groeperingen, doelgroepen die van regelingen afhankelijk zijn. Die oppositie is serieuzer. Bedrijfsleven en boeren verliezen niet graag hun opdrachten en subsidies. Burgers raken niet graag hun uitkeringen kwijt. Voorstellen daartoe kunnen op flinke tegenstand rekenen. Maar maatschappelijke organisaties zijn divers genoeg om voor- en tegenstanders van dergelijke maatregelen te kennen. Zij voegen zich met politieke partijen in het publieke debat. Hooguit zijn de regeringsplannen geformuleerd met onvoldoende kennis over hoe de plannen ontvangen zouden worden.

De operaties hadden vooral symbolische betekenis

De Amerikaanse psycholoog Edelman is de voornaamste vertegenwoordiger van de stroming die de symbolische kant van de politiek benadrukt.⁸ Van Twist legt de nadruk op de verbale kant van het bestuur. Zo kunnen wij ook kijken naar die aankondigingen van het verbouwen van de centrale overheid:⁹ als uitingen van voornemens, als formuleringen die een ideaal-toestand schetsen zonder dat zij direct de bedoeling hebben om gereali-

seerd te worden. De voorstellen tot het verbouwen van de centrale overheid zijn een uiting van politieke retoriek. De beleidsmakers die dergelijke tekst produceren, geven er blijk van dat zij problemen onderkennen en weten wat er moet gebeuren, en maken duidelijk zich daarvoor in te willen spannen. Beleid is taal, politiek gaat over imago's. En de resultaten zijn geen stevig onderwerp in het politieke discours. Bovendien bekleden de betrokkenen tegen de tijd dat die resultaten boven water komen als het gevolg van de carrousel van de Algemene Bestuursdienst een andere functie.

Beschouw deze benadering niet louter als een cynische kijk op het politieke bedrijf. Met imago's wordt ook vertrouwen gekweekt. Zonder vertrouwen gaat het niet; in de economie niet, in de politiek niet. Burgers moeten ervan overtuigd worden dat het bestuur bij de gezagsdragers in goede handen is. De aankondiging dat het eigen huis zal worden verbouwd, draagt aan dat imago bij. En bovendien verandert er ondertussen ook wat, want bij dergelijke processen betrokkenen reageren op uitgesproken beleidsvoornemens. Voornemens tot budgetkortingen roepen reacties op. De aankondiging van een personeelsreductie bij de overheden doet werknemers naar andere functies omzien.

En Brussel dan? Dat zorgt voor al die regels

Het is een tijdlang de standaardreactie geweest: 'Wij kunnen er weinig aan doen; al die regels komen uit Brussel.' Dat is ongeveer dezelfde houding als gemeentebesturen tegenover hun burgers hanteren: 'Den Haag schrijft ons dat voor.' Met dit belangrijke verschil dat de Rijksoverheid er in Brussel zelf bij zit. Dus is het een beetje een argument van het type 'de hond die in zijn eigen staart bijt'. Want als je zo tegen die regels uit Brussel bent, waarom doe je er dan niets aan?

Het argument is bovendien niet juist. Het was in dit decennium gebruikelijk te roepen dat minstens de helft van de regels een Brusselse oorsprong hadden, zo niet nog meer. Daar is onderzoek naar gedaan. De Jong en Herweijer kwamen op ongeveer vijftien procent.¹⁰ Onderzoek van Bovens c.s. kwam wat hoger uit,¹¹ maar meer dan een kwart werd het niet. Dit argument is dus lang zo sterk niet als beleidsmakers ons soms willen doen geloven.

Tegenstrijdige voornemens

De wens tot decentralisatie, privatisering, verzelfstandiging, op afstand zetten heeft een interessant gevolg gehad, namelijk een geweldige hoeveelheid regelgeving. Andere overheden, publiek-private samenwerking, semipublieke organisaties, zijn bedolven onder de regels. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft er een kritisch verhaal over

geschreven, maar het heeft niet veel geholpen.¹² Politici en ambtenaren die in existentiële onzekerheid verkeren willen namelijk maar één ding: greep op de zaak houden. Laten zien dat zij een centrale rol vervullen, dat zij het voor het zeggen hebben, of – zoals een Kamerlid het ooit formuleerde – dat zij het land besturen.

Hoe komt dat? Dat komt doordat politici en departementen niet kunnen loslaten. Omdat een Kamer die vindt dat zij vooral een controlerende taak heeft daartoe aanleiding geeft. Want iedereen, de ministers voorop, dekt zich in. Dus overdragen van taken, prima. Maar wel onder voorwaarden, tot en met de ‘plafonnering’ van het salaris van het management toe.

Natuurlijk hebben de beleidsmakers wel door dat zij een hoop regels produceren, maar daar hebben zij een oplossing voor gevonden: ze vervangen al die fijnregeling door een abstracte norm. Westerman geeft in een boeiend verhaal over de onmogelijkheid van deregulering een voorbeeld uit de zorg.¹³ De norm dat ziekenhuisbedden minstens tachtig centimeter van elkaar moeten staan en nog een hele stapel andere regels worden vervangen door de regel dat sprake moet zijn van ‘goede zorg’. Mooi, denk je dan, dat is toch een flinke opruiming. Maar iedereen vergeet welke stapels regels er vervolgens nodig zijn om die norm te specificeren. Want wat betekent dat, ‘goede zorg’? Als de sector of de daaronder vallende organisaties daar zelf niet uitkomen, dan doet het Ministerie of de Inspectie voor de Volksgezondheid dat wel. Of andere toezichthouders – want de laatste decennia zijn de bestuursprocessen volgestroomd met toezicht en controle, en met de organisaties die dat toezicht en die controle moeten uitoefenen. Docters van Leeuwen heeft dat ooit *controlitis* genoemd: de bijna ziekelijke neiging om elk risico zo veel mogelijk uit de weg te gaan door alles en nog wat te controleren.¹⁴ In de praktijk wordt controle op controle gestapeld.

Daarmee krijgt de discussie over taken en organisatie van de centrale overheid iets tweeslachtigs: enerzijds worden er forse uitspraken gedaan, anderzijds lijken de resultaten bijna van secundair belang. Dat is vreemd, want wie het primaat opeist, zou toch ook trots de successen moeten uiten. Een verklaring zou kunnen zijn dat politici diep onzeker zijn over hun voornemens. Ze snijden de ene dag in taken en organisatie en formuleren de volgende dag nieuwe opdrachten en stellen nieuwe regels vast.

Het was anders allemaal nog veel erger geweest

‘Als wij niet ingegrepen hadden, zou de begroting nog veel hoger, het aantal ambtenaren nog veel groter en de regeldruk nog veel zwaarder zijn geweest’, luidt de bewering. Sociale wetenschappers staan bij dit argument altijd een beetje met lege handen. De ‘what if’-vraag is niet hun sterkste punt. Economen dachten dat ze deze bewering wel konden controleren,

maar inmiddels weten zij beter. Het zou best waar kunnen zijn dat de Rijksdienst er nog veel erger voor zou staan, maar *weten* doen we het niet. We kunnen het *vermoeden*.

Eén ding weten we wel: een diepgaande discussie over wat de centrale overheid wel en wat zij niet doet, is nooit gevoerd. Welke taken we wel tot het publieke domein rekenen en welke niet, is geen thema dat in het hart van het politieke discours heeft gelegen. En geen van alle Heroverwegings-rapporten, uit de jaren tachtig of van later datum, geeft er een antwoord op. De discussie is voor politici bedreigend, want de implicatie is het maken van keuzen, en expliciete keuzen werken electoraal zelden goed uit: je vervreemdt er potentiële aanhang mee. Bovendien ontbreekt het steeds meer aan een politiek beoordelingskader op basis waarvan de discussie zou kunnen worden gevoerd, laat staan dat die beoordelingskaders tegenover elkaar worden geplaatst. De discussie over taak en plaats van de overheid is naar haar aard een sterk ideologische discussie. Het past slecht in de politieke cultuur van ons land om dat discours voluit te voeren.

Noten

- 1 Vgl. Frans K.M. van Nispen tot Panerden, *Het dossier Heroverweging*. Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam. Delft: Eburon, 1993.
- 2 Vgl. F.K.M. van Nispen en D.P. Noordhoek (red.), *De grote operaties. De overheid onder het mes of snijden in eigen vlees*. Deventer: Kluwer, 1986.
- 3 Voor een overzicht zie D.M.E. Hovestadt, *Concern over het Rijk of het Concern Rijk? Onderzoek naar de governance, inrichtingsmogelijkheden en kansen van rijksbrede bedrijfsvoering*. Den Haag: Sdu Uitgevers, 2007.
- 4 Zie A. Ringeling, 'De bureaucratie geteld. Dertig jaar bezuiniging op het aantal ambtenaren van de centrale overheid in Nederland', *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* 13 (2008), nr. 3, pp. 13-22.
- 5 A. van Witteloostuin, 'De mythe van de deregulering', *NRC Handelsblad*, 9 februari 2010.
- 6 Martijn van der Steen en Mark van Twist, *Veranderende vernieuwing. Op weg naar vloeibaar bestuur. Een beschouwing over 60 jaar vernieuwing van de Rijksdienst*. Den Haag: NSOB, 2010.
- 7 Vgl. W.J.M. Kickert en A. Ringeling, *Een hiërarchisch openbaar bestuur* (te verschijnen).
- 8 Vgl. Murray Edelman, *Politics as symbolic action. Mass arousal and quiescence*. New York: Academic Press, 1971.
- 9 Mark van Twist, *Verbale vernieuwing. Aantekeningen over de kunst van bestuurskunde*. Den Haag: VUGA, 1994.
- 10 P.O. de Jong en M. Herweijer, *Alle regels tellen. De ontwikkeling van het aantal wetten, AMoB's en ministeriële regelingen in Nederland*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, 2004.
- 11 M.A.P. Bovens en K. Yesilkagit, 'De invloed van Europese richtlijnen op de Nederlandse wetgever', *Nederlands Juristenblad* 80 (2005), nr. 10, pp. 520-529.
- 12 Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid, *Bewijzen van goede dienstverlening*. Den Haag: Sdu Uitgevers, 2004.
- 13 Pauline Westerman, 'De onmogelijkheid van deregulering', *Rechtenforum*. nl, 26 maart 2006.
- 14 U. Rosenthal en A. Docters van Leeuwen, *Ambtelijke vertellingen. Over verschijnselen die niet onbenoemd mogen blijven*. Utrecht: Lemma, 2000.