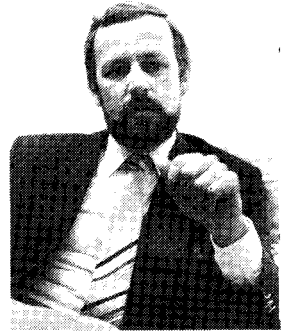


Drs. C.J. Klop

'Net zo slank als je opa'



Vadertje Staat probeert zijn buikje weg te werken. Lukt het hem er een paar kilogram af te krijgen of niet? In oktober 1985 schreef ik in dit blad een artikel over het daartoe benodigde dieet. (Afslanking van de Rijksoverheid – een voorzet voor het regeerakkoord'.) Met name de in 'Uitzicht' opgenomen voorstellen tot overdracht van taken naar maatschappelijke instellingen lagen aan dat dieet ten grondslag. Inmiddels heeft vader een paar voorzichtige oefeningen gedaan. De grote vraag is echter nog steeds: blijft hij het met halvariene proberen of gaat hij echt gezond leven?

De minister van Binnenlandse Zaken heeft op 30 december 1986 de hoofdlijnen van de operatie aan de Tweede Kamer meegedeeld. In deze brief is een per departement verschillende taakstelling omschreven, die gebaseerd was op een prioriteitenstelling. Het bekendste voorbeeld hiervan was het ontzien van ontwikkelingssamenwerking en misdaadbestrijding. Binnen de departementen is de nadere uitwerking van taken aan de vakministers overgelaten. Op 15 juni jongstleden zijn de afslankingsplannen per departement gepubliceerd (Tweede Kamer, 1986-1987, nr. 19827). De minister beschouwt deze plannen als een fase in het proces dat ertoe moet leiden dat:

- a in 1990 het arbeidsvolume bij de rijksoverheid met 9% afneemt door afslanking;
- b daarbovenop nog eens 6% wordt afgeslankt via privatisering;
- c de operatie leidt tot een structurele bezuiniging van 1 miljard gulden in 1990;
- d de overheid niet alleen kleiner, maar kwalitatief ook beter wordt.

Over de kans dat deze in het regeerakkoord vastgelegde doelstellingen worden bereikt is de minister voorzichtig optimistisch. Hij schrijft voorts: 'De afslanking heeft zoveel mogelijk vorm gekregen onder handhaving van de externe dienstverlening, door middel van efficiencyverbetering en aanpassing van de werkwijze en de organisatie, alsmede door afstemming van de organisatie op beleidsmatige en budgettaire ontwikkelingen. Een substantieel deel van de voornemens vindt zijn oorsprong in het streven naar privatisering, decentralisatie en deregulering of vloeit voort uit heroverweging en reorganisatie rijkdsdienst. *Bij de implementatie van deze ideeën is de afslanking een belangrijke impuls gebleken*'.

Uit de stukken blijkt niet dat de kaaschaaf-methode wordt gehanteerd. Welke

Drs. C.J. Klop (1947) is adjunct-directeur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

visie er wel achter het beleid steekt is niet aanstonds duidelijk. Deze visie lijkt vooral bestuurstechnisch van aard, gekoppeld aan een voorkeur voor commerciële privatisering. Voorts deelt de minister mee dat 'niet in alle gevallen de verwachting bestaat dat de uitgangspunten van de operatie kunnen worden vertaald in het schrappen van functies met gemiddeld hogere loonkosten'. Met andere woorden: de trap wordt niet alleen van bovenaf schoon geveegd.

Voorlopig houdt de staat het nog op halvarine, zo lijkt het. Aan een verbetering van zijn leefwijze wil hij nog niet echt. Maar dat komt wel, want anders lukt het toch niet. Dat weten alle *weight-watchers* diep in hun hart. In de zorgzame samenleving past wel een beetje zorg voor de overheid. Maar niet te veel, want het zou een schande zijn als de rijksoverheid niet zou slagen in wat zij bij de lagere overheden en de maatschappij al jaren afdwingt.

De omstandigheden

Er is een aantal maatregelen nodig die op zichzelf niet tot de afslankingsoperatie behoren, maar die wel het succes ervan mede bepalen. Zo zal de kosten-batenanalyse bij privatisering gunstiger uitvallen wanneer voor ambtenaren dezelfde werkloosheidsverzekeringen gelden als voor werknemers in het bedrijfsleven. Dat zal per 1 januari 1988 het geval zijn. Voorts omvat de afslankingsoperatie zelf ook een pakket flankerende maatregelen dat er zijn mag. De afvloeiing van ouder personeel is financieel aantrekkelijk gemaakt en er zijn tegemoetkomingen bij overplaatsing en scholing. Ook wordt het personeelsbeleid meer aan de afzonderlijke ministeries overgelaten. Onder meer afschaffing van de automatische verlening van periodieken en invoering van prestatiebeloning behoort daarbij. De invoering van dit pakket maatregelen vindt plaats op 1 juli 1987. Dat getuigt van slagvaardigheid! En terecht, want voor echte harde ingrepen, die soms noodzakelijk zullen

zijn, is eigenlijk alleen de eerste helft van de kabinetsperiode geschikt. Na de zomer van 1988 zullen de verkiezingen hun schaduw vooruit werpen.

Minstens even belangrijk als de omstandigheden waarbinnen de afslanking zich op de departementen moet afspelen, is de situatie in de maatschappij. Organisaties in het maatschappelijk middenveld en huishoudens zullen verantwoordelijkheden moeten aanvaarden, waar de staat terecht kan terugtreden. 'Uitzicht' bevat op dat punt een groot aantal concrete voorstellen, die in nevenstaande tabel nog eens zijn opgesomd. Ook dat vergt toerustingmaatregelen. Behalve een moreel appèl (tot loonmatiging bijvoorbeeld), hoe succesvol en nodig op zichzelf ook, is er méér nodig. Daarvan wordt pas langzamerhand iets zichtbaar. De Commissie-Dekker was ervoor nodig om in de sector volksgezondheid de rol van de *ziekenfondsen en de verzekeraars* krachtig te profileren. Het kabinet heeft hier recent mee ingestemd, zij het dat het daarbij wel erg sterk op het marktmechanisme vertrouwt en niet de in 'Uitzicht' gevraagde regionale kamers voor volksgezondheid en maatschappelijke dienstverlening instelt. De rol van de *woningcorporaties* als middenveld-organisaties is ook duidelijk aan te geven, zo bleek bijvoorbeeld op de jaarlijkse conferentie van de Vereniging van christen-democratische gemeente- en provinciebestuurders.¹ Thans vindt echter een decentralisatie van het volkshuisvestingsbeleid plaats naar de gemeenten en de provincies, die per saldo wel eens ten nadele van de corporaties kan uitvallen, bijvoorbeeld als zij niet in de regionale planningscommissies worden opgenomen. Zij worden dan gedegradeerd tot uitvoerder van overheidsbeleid in plaats van erkend te worden als volwassen organisaties met een eigen beleid binnen door

1. 'Christen-democratische gemeentepolitiek – verslag van de conferentie van de CDA-Bestuurdersvereniging'. *Bestuursforum*, mei 1987, 136.

de overheid te stellen randvoorwaarden. De positie van de corporaties is op dit punt sterk vergelijkbaar met die van de ziekenfondsen onder de in te trekken Wet voorzieningen gezondheidszorg. In de volkshuisvesting moet de principiële koerswijziging nog plaatsvinden. Wellicht kan de door de staatssecretaris Heerma voor 1988 aangekondigde Volkshuisvestingsnota daar duidelijkheid over geven. Of zou

ook hier een Dekker nodig zijn? De *sociale partners* worden inmiddels bij het *tripartite*-bestuur over het arbeidsvoorzieningenbeleid betrokken. Deze zomer zullen zij vanuit de Stichting voor de Arbeid ook verzoeken om een grotere verantwoordelijkheid inzake de Ziektewet en in de toekomst wellicht ook de WW en de WAO. De rijksoverheid zal daar conform het Regeerakkoord positief aan moeten meewerken.

Tabel

Mogelijkheden tot overdracht van taken aan commerciële en sociale organisaties in de samenleving, conform 'Uitzicht' en de rol daarvan bij de afslanking van de Rijksoverheid

- | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1. privatisering loontechnische dienst, Sociale Zaken, taak overgenomen door vakbonden, conform art. 4 SEF</p> | <p>Directoraat Generaal Arbeidsaangelegenheden wordt thans gereduceerd met 40 arbeidsplaatsen, o.m. bij de loontechnische dienst</p> |
| <p>2. privatisering arbeidsvoorzieningenbeleid, Sociale Zaken, taak overgenomen door sociale partners, conform art. 8 SEF</p> | <p>wordt per 1 januari 1988 regionaal en tripartite: overheid en sociale partners. Gevolg: minder ambtenaren op departement, méér bij regionale dienst</p> |
| <p>3. minder ambtenaren bij gemeentelijke sociale diensten. WWV overgeheveld naar bedrijfsverenigingen, conform art. 7 SEF</p> | <p>is gerealiseerd</p> |
| <p>4. minder ambtenaren bij de gemeenten omdat planning volksgezondheid wordt overgedragen aan regionale kamers voor volksgezondheid en maatschappelijke dienstverlening, conform art. 1 WVC</p> | <p>wordt bij uitvoering van rapport-Dekker een begin mee gemaakt, taak lagere overheden echter nog niet duidelijk gemaakt door kabinet, kamers ook nog niet opgericht</p> |
| <p>5. minder ambtenaren bij EZ vanwege decentralisatie regionaal beleid, conform art. 2 SEF</p> | <p>inderdaad vindt bij het DG regionaal beleid de grootste afslanking binnen het departement plaats</p> |
| <p>6. minder ambtenaren bij WVC in verband met decentralisatie sociaal-cultureel beleid, conform art. 15 WVC</p> | <p>vindt in het kader van de afslanking thans plaats</p> |
| <p>7. minder ambtenaren bij O&W in verband met vermindering circulaire-regelgeving en verzelfstandiging van scholen en universiteiten, conform art. 1 O&W</p> | <p>van privatisering van universiteiten is nog geen sprake, wel van budgetfinanciering van scholen. Deregulering vormt derhalve een belangrijke reden voor afslanking bij O&W</p> |
| <p>8. privatisering van wetenschappelijk werk departementen</p> | <p>een lichte afslanking vindt plaats bij de WRR, het SCP, de HRWB en de RPD, geen privatisering</p> |
| <p>9. minder ambtenaren bij VROM vanwege vermindering regelgeving en decentralisatie beleid</p> | <p>in verband met invoering van het gedereguleerde normkostensysteem vervallen 75 arbeidsplaatsen bij het DG Volkshuisvesting, bij de gemeenten komen er echter ambtenaren bij</p> |
| <p>10. privatisering van tal van taken naar de commerciële sector (o.m. rijksinkoopbureau, kantines, etc., etc.) conform art. 19 SEF</p> | <p>vindt plaats voor wat betreft de PTT, de Staatsuitgeverij en nog enkele kleinere diensten.</p> |

Van groot belang voor het slagen van de afslanking en de zorgzame samenleving is ook de versterking van de gezamenlijke verantwoordelijkheid van partners binnen de huishoudens. Thans wordt deze afgebroken. Het individualiseringsbeleid gaat gewoon door, ook zo'n erfenis vanuit het verleden. Waar voorheen mensen in de geborgenheid van het huishouden werden aangesproken door de overheid, worden zij thans ieder op zich beschouwd. Dat werkt door naar eigen bijdragen, medicijnknaken, arbeidsplicht, etc., zodat er per saldo dubbel betaald wordt. Leuk voor de schatkist, maar slecht voor de beleving van gezamenlijke verantwoordelijkheid. Het voorstel om ook niet-huwelijkse samenlevingsvormen rechtens te gaan erkennen is in het kabinet gesneuveld, terwijl het voor de opvang van de vergrijzing van grote betekenis kan zijn.²

Het kabinet legt zich neer bij een individualiserende en gesecculariserende cultuur.

Het kabinet legt zich neer bij een individualiserende cultuur met gesecculariseerde trekken.³ De sociaal-culturele ontwikkeling wordt als een soort wetmatigheid beschouwd, hetgeen een misverstand is, zoals bijvoorbeeld uit de echtscheidings- en huwelijksstatistieken blijkt. Mensen willen wel persoonlijk keuzen maken, maar binnen de bescherming van instituties. Vrijheid in geborgenheid. Wie omwille van keuzevrijheid instituties gaat afbreken, zet

de mensen uiteindelijk in de kou. Het kabinet is daar onder druk van de Kamer mee bezig. Versteving van de huishoudens opdat de overheid kan terugtreden, vindt juist niet plaats. Sceptis ten aanzien van de sociale sector heeft nog de overhand: de privatisering gaat bij de afslankingsoperatie geheel in de richting van het commerciële bedrijfsleven. Wel is er van deregulering sprake, maar die gaat niet steeds gepaard met toerusting van het maatschappelijk middenveld.

Nieuw sturingsconcept

De rijksoverheid moet gezonder gaan leven en het niet bij halvarine alleen laten. Er is een nieuw sturingsconcept nodig dat alle beleidsprocessen moet doortrekken. Dat sturingsconcept betekent dat al in een zéér vroeg stadium van beleidsvoorbereiding de vraag aan de orde komt of er een overheidstaak is. Het concept zou zich dan als volgt kunnen laten samenvatten:

Vraag 1: bestaat er een maatschappelijke organisatie, die het probleem dat gesignaleerd wordt, kan oppakken?

a Luidt het antwoord bevestigend, dan luidt regel één dat de overheid het probleem niet tot haar verantwoordelijkheid rekent, maar naar de betreffende organisatie verwijst. Een voorbeeld: het probleem wordt gesignaleerd dat er met effecten gecolporteed wordt, waardoor burgers zich soms voor grote bedragen lieten strikken. De Raad van State stelde voor hiertoe de banken als probleemoplosser te laten fungeren. Burgers kunnen zich bij onzekerheid voor adequaat advies bij hun bank voegen. Het voorstel is genegeerd en een wijziging van de Colportagewet is door de Kamer aanvaard, die ten gevol-

2. Prof. dr. J.C.M. Hattinga Verschure: 'Niet terug naar het dorp, maar vooruit naar de toekomst', verslag van de studieconferentie over het rapport 'Zorgvernieuwing door structuurverandering', Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Den Haag juni 1987.

3. Vgl. de toespraak van minister drs. J. de Koning op de in noot 1 genoemde conferentie.

ge heeft dat er ambtenaren moeten worden aangesteld om op de vergunningen voor effectencolportage toe te zien. In mijn vorige artikel noemde ik dit de bureaucratische paradox. Je ziet het voor je ogen gebeuren. Door onze eigen politici.

b Meestal doet zich echter de situatie voor dat een dergelijke organisatie er wel is, maar dat deze niet geheel in staat is het probleem in kwestie op te lossen. Men klopte niet voor niets bij de overheid aan. In dat geval zoekt de overheid naar maatregelen die deze organisatie in zijn functioneren kan versterken. Randvoorwaarden scheppen dus en niet de verantwoordelijkheid overnemen. Het voorbeeld van de woningbouwverenigingen is ook hier functioneel: in de volkshuisvesting doet zich het probleem voor dat er teveel mensen met te hoge inkomens wonen in sociale woningen die voor hen niet bestemd zijn. Een solidariteitsmanco dat met doorstromingsbeleid bestreden wordt. Verhuurders kunnen dit echter nauwelijks effectueren. Het CDA-program 'Uitzicht' stelt daarom wijziging van een aantal wetten voor die het mogelijk maken om huurcontracten periodiek aan een inkomenstoets te onderwerpen. Verkoop van de woning aan de te goedkoop wonende huurder vormt dan een effectieve en sociale oplossing. Met de opbrengst kan een nieuwe sociale woning worden gebouwd. Een dergelijke voorwaardenscheppende wetgeving is echter zelfs nog niet in ontwerp aanwezig.

c Soms doet zich de situatie voor dat er geen maatschappelijke organisatie is die het probleem kan aanpakken. Dan kan zo een organisatie in het leven worden geroepen. Een goed voorbeeld zijn de regionale kamers voor volksgezondheid en maatschappelijke dienstverlening uit 'Uitzicht'. Zij nemen de regionale planningstaak over welke bij gemeenten en provincies op basis van de

Wet voorzieningen gezondheidszorg in bureaucratie is ten ondergegaan.

d Uiteraard blijven dan bepaalde taken onvervreemdbaar bij de overheid zelf thuishoren, zoals onder meer politie, justitie en defensie. Evident is echter een effectieve rechtshandhaving afhankelijk van het normbesef dat onder meer door maatschappelijke organisaties wordt overgedragen. Spreiding van verantwoordelijkheid onder de juiste voorwaarden zal dit besef versterken.

Vraag 2: moet de overheid financieren?

Zo ja, dan in de vorm van *lump-sum*-budgetten. Géén subsidie in exploitatie-tekorten. De overheid dient daarin consequent op te treden, afwenteling van kosten op de gemeenschap dient onmogelijk te zijn. Het weer aanboren van eigen financieringsbronnen dient gestimuleerd te worden. Ook geen gedetailleerde voorwaarden, maar *output-controlle* door een inspectie op basis van aan het algemeen belang ontleende maatstaven. De overige doelmatigheidscontrole dient te geschieden door middel van democratisering van de betreffende maatschappelijke organisaties, die hun leden, c.q. cliënten bij het beleid betrekken. Democratisering is een onmisbare voorwaarde voor terugtred. De verenigingsvorm zou vaker verplicht moeten worden gesteld. Van democratisering naar achterbannen is, behalve in de Mediawet, echter nauwelijks sprake.

Vraag 3: moet de overheid regels stellen?

Zo ja, dan een vorm van regelgeving die de eigen verantwoordelijkheid en

4 De 'Discussienota over de verantwoordelijke samenleving' van het CDA, mei 1987, hanteert de term 'non-profit-sector'. M.i. ten onrechte, omdat het criterium dan ontleent wordt aan de commerciële markt: men is niet-markt. Beter is het om te spreken van 'sociale sector', want het gaat de betrokken organisaties om sociale activiteiten (sociale woningbouw, sociale gezondheidszorg, sociaal-culturele activiteiten, sociaal-economische beslissingen etc.)

zelfregulering bevordert. Een geslaagd voorbeeld is de wijze waarop ex-minister Winsemius het milieubeleid omgevormd heeft. Het beleid was gebaseerd op regelgeving voor water-, bodem- en luchtvervuiling afzonderlijk, hetgeen het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties voor enorme bureaucratistische rompslomp stelde. Thans wordt de regelgeving afgestemd op het totaal aan vervuiling per doelgroep (bijvoorbeeld een bedrijfstak) ongeacht of dit water, bodem of lucht betreft. De normering is niet meer minutieus, maar op basis van het zogenaamde STOLP-concept: een bedrijf wordt verantwoordelijk gesteld voor het totaal aan vervuiling en het behoort tot de eigen verantwoordelijkheid om te zorgen dat men onder dit totaal blijft. Ook de Hinderwet is in dit verband gedereguleerd: voor honderdduizenden installaties komt geen afzonderlijke vergunningsplicht meer, maar één algemene wettelijke norm waaraan men zich te houden heeft op straffe van vervolging. Honderden ambtenaren kunnen aldus achter hun bureaus vandaan en worden vrijgemaakt voor controlerende taken terwijl het bedrijfsleven niet langer formulieren hoeft in te vullen, die zodanig ingewikkeld waren dat een gewone ondernemer er een adviseur voor moest inschakelen.

Aldus kan in grote lijnen een sturingsconcept worden omschreven, waarbij de overheid zelfregulering vooropstelt en de randvoorwaarden aanbrengt waaronder zelfregulering kan functioneren. Dan wordt pas het probleem opgelost waar het huidige dereguleringsbeleid onder zucht: de dereguleringsstoets wordt pas in een laat stadium van beleidsvoorbereiding aangelegd en is daardoor zelf onderdeel van de regelgevende machine geworden. Bovendien heeft het Ministerie van Justitie in dat stadium onvoldoende gewicht jegen de vakministers die zich gecommitteerd hebben aan het beleidsvoornemen.

Conclusie

De afslankingsoperatie van de rijksoverheid komt op gang. Bestuurstechnisch wordt de zaak slagvaardig aangepakt. Binnenlandse Zaken voert een decentraal beleid, waarbij de departementen binnen de strak gehandhaafde centrale kabinetsafspraken een eigen beleid kunnen voeren. Dat is een moderne vorm van management: verantwoordelijkheid leggen op de plaats waar die kan en moet worden gedragen. Dat betekent ook dat het oordeel over de vraag of de overheid niet alleen kleiner, maar kwalitatief ook beter wordt, alleen per departement kan worden opgemaakt. De centrale afspraken in het kabinet hielden al een zekere prioriteitsinstelling in, in die zin is er van de kaasschaaf-methode zeker geen sprake. Per departement moet echter nader worden bepaald welke taken méér of juist minder moeten worden uitgevoerd. Opmerkelijk is de constatering dat zelden een taak geheel kan worden afgeschaft. Zo simpel blijkt het niet te liggen. In een andere vorm blijft betrokkenheid van de overheid ook na de privatisering meestal nodig. Het gaat er niet om dat vader Staat zijn buikje afsnijdt, maar dat hij anders gaat leven zodat zijn buikje afslankt. Een nieuw sturingsconcept is nodig. Dit concept legt accent bij zelfregulering door maatschappelijke organisaties, meestal organisaties uit de sociale sector. Op dit punt vertoont het kabinetsbeleid nog manco's. Men privatiseert wel, maar uitsluitend naar de commerciële sector. Dat zal uiteindelijk onvoldoende opleveren: de uitgroei van de rijksoverheid is immers ontstaan door het aan zich trekken van verantwoordelijkheden die bij maatschappelijke organisaties lagen en niet primair door taken op zich te nemen die in de marktsector thuis horen. De marktsector is wel uitgehold, maar dat was voornamelijk financieel ter bekostiging van de eerdergenoemde taken. Het verdere proces van afslanking zal vooral gekenmerkt moeten worden door privatisering naar de sociale sector. Daar-

Het sturingsconcept moet aan de afslankingsoperatie vooraf gaan.

minder ambtenaren en andere regelgeving nodig. Het ging erom de bureaucratie aan te pakken. Doorslaggevend is of de overblijvende ambtenaren het nieuwe sturingsconcept willen en kunnen uitvoeren. Daartoe moeten de bestuurstechnische maatregelen worden benut. Dat betekent ook dat niet de leeftijd van de ambtenaren of de salarishoogte het criterium zijn voor uittreden uit de overheidsdienst, maar de kwaliteit. Zonder gedwongen ontslagen zal het niet altijd kunnen.⁵ Vadertje Staat moet gezonder gaan leven. Dan wordt hij weer net zo slank als opa, maar wel vitaler!

toe dient het kabinet zijn scepsis ten aanzien van deze sector te overwinnen. Versterking van het management van organisaties in de sociale sector en democratisering zijn daar nodig, naast budgetfinanciering en deregulering. Daartoe zijn ook

5. Drs. R.H.P.W. Kottman, directeur Berenschot en projectleider afslanking bij het ministerie van Volkshuisvesting, *NRC*, 30 mei 1987.

