

Interview met minister C.P. van Dijk



Vraagtekens bij de haalbaarheid van de CDA-plannen

Ik kan me niet herinneren dat onderwerpen als de zorgzame samenleving de laatste maanden in het overleg van de CDA-ministers aan de orde zijn gekomen. Dit zegt minister drs. C.P. van Dijk in gesprek met drs. C.J. Klop. Hij spreekt over de afslankingsoperatie. In hoeverre ligt daaraan een bepaalde visie op de rol van de overheid aan ten grondslag? Is privatisering meer dan het overdragen van taken aan het bedrijfsleven? Zijn ambtenaren bereid mee te werken aan de verkleining van hun eigen apparaat? Het verslag werd op schrift gesteld door de redactiesecretaris.

Voor het plan tot afslanking van de rijksoverheid is drs. C.P. van Dijk verantwoordelijk. De minister van Binnenlandse Zaken heeft het onlangs door de minister-raad geloodsd. Het plan behelst een vermindering van het aantal arbeidsplaatsen bij de rijksoverheid met 9%. Daarnaast komt nog een afslanking van 6% door middel van privatisering van overheidstaken. In dit nummer van Christen Democratische Verkenningen wordt de rol van de overheid in een verantwoordelijke samenleving in verschillende artikelen aan de orde gesteld. Ook de afslankingsoperatie komt daarbij aan de orde. Vandaar dat de redactie zich voor commentaar tot de meest betrokken bewindsman richt.

Met de in totaal 15% vermindering van het arbeidsvolume bij de rijksoverheid is minister Van Dijk tevreden: 'Het blijkt mogelijk te zijn de belangrijke doelstellingen van de afslankingsoperatie te halen. Dat wil zeggen dat we ons voornemen de Rijksdienst met een bepaald percentage terug te brengen. De opbrengst wordt ingeboekt als bijdrage aan de verlaging van het financieringstekort. Maar daarnaast hoeft de kwaliteit van het overheidsapparaat niet te worden aangetast'. De doelstelling van het beleid is niet alleen een kleinere overheid, maar ook een betere. De minister: 'Dat moet in de komende jaren nog duidelijker worden. Maar er is een duidelijke band tussen de verschillende plannen tot afslanking en de zogenaamde grote operaties (privatisering, decentralisatie, deregulering). Maar ook langs een andere weg wordt de doelstelling van een betere overheid bereikt. Zaken worden gestroomlijnd door meer efficiency, verbetering van de organisatie, automatisering, opheffen van overbodige overlegstructuren. Bij de rijksdienst zullen dan per saldo meer mensen bezig zijn met de uitvoering van beleid en de echte dienstverlening. En minder mensen zullen tot taak hebben anderen werk te verschaf-

Drs. C.P. van Dijk (1931) is minister van Binnenlandse Zaken.

fen. Het was de laatste jaren een hele cultuur geworden: Als men ergens een probleem zag, dan creëerde je maar nieuw overleg, nieuwe vergaderingen, nieuwe papiermolens. Als wij de komende jaren op dit punt meer eenvoud zouden bereiken, dan is dat kwaliteitswinst'.

De minister maakt duidelijk dat we niet de indruk moeten hebben dat Binnenlandse Zaken zich stevig met de uitvoering van de operatie bemoeit. Integendeel, de verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt bij de verschillende departementen. Van Dijk: 'Dat is verleden jaar in december in het kabinet afgesproken. Hoewel de uitgangspunten vast staan: bewaking van de kwaliteit en voorkomen dat de klappen niet onderaan de ladder vallen, maar zorgen voor een redelijke evenredige spreiding. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft maar een lichte toetsende rol. Het stelt zich vooral op als een soort dienstverlenend departement. Het beschikt dan ook niet over het reservoir van kennis en van deskundigen om de hele operatie te regiseren. En we kunnen ook niet zomaar slagen in de lucht doen over de vorderingen en de aanpak op de verschillende departementen. De verschillende ministeries pakken zelf die decentrale aanpak op hun beurt weer op en decentraliseren intern ook. Je moet niet op centraal niveau willen regelen, wat je aan de betrokkenen zelf kunt overlaten. Maar je moet mensen aanspreken op hun eigen verantwoordelijkheden'. Minister Van Dijk legt uit dat ook de sociale aspecten van de afslankingsoperatie voor het personeel (het 'flankerende beleid') wordt overgelaten aan de departementen: 'Eerst wilde het kabinet een centraal budget van f 200 miljoen beschikbaar hebben. Dat zou een grote bemoeienis van Binnenlandse Zaken hebben betekend. Maar we hebben gezegd: we laten de financiering van het flankerend beleid over aan de departementen. We geven alleen het beleidskader aan'.

De kaasschaaf

In de berichtgeving over de afslankingsoperatie wordt de indruk gewekt dat de afslanking vooral gezocht wordt bij de buitendiensten en minder bij de centrale stafdiensten in Den Haag. Bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat leveren de laatste bijvoorbeeld maar 6% van het totaal aantal op te heffen plaatsen. De bulk valt bij Rijkswaterstaat, het KNMI, de Rijks-

De buitendiensten zijn toch niet heilig?

luchtvaartdienst. Minister Van Dijk daarover: 'Natuurlijk moeten de buitendiensten meedoen in de afslanking. Het centrum moet ook weer niet zwaarder worden aangepakt dan de buitendiensten. Ook daar zijn verschijnselen van mensen die zich niet bezig houden met directe dienstverlening, maar met vergaderen en met het naar elkaar toeschuiven van papieren. Die laten we niet buiten schot. De buitendiensten zijn toch niet heilig? Als er daar een surplus van mensen aanwezig is en dezelfde taken kunnen ook met minder gedaan worden, dan moet er worden ingegrepen. Alleen mogen de centrale departementen even buiten schot blijven'. De minister kan, vanwege de decentrale aanpak, geen commentaar geven op de plannen van de individuele departementen. Maar: 'Ik heb nog niet kunnen constateren dat het de verkeerde kant uitgaat'.

Minister Van Dijk legt uit dat het niet de

bedoeling is dat de verminderingen naar evenredigheid verdeeld worden over de verschillende afdelingen of over de centrale en buitendiensten: 'Van evenredigheid hoeft geen sprake te zijn. Dat zou de kaasschaafmethode zijn. Het uitgangspunt is verbetering van de werkmethode, vermindering van de bureaucratie en regeltjes. Hoe dat uitwerkt verschilt per departement. Binnen bijvoorbeeld mijn departement per afdeling. De ene afdeling zal meer moeten inleveren dan de andere. Er zijn er waarvan we zeggen: dat kan best wat minder. Die dragen dan door stroomlijning, door automatisering, in de grotere mate bij tot afslanking. Maar we hebben op Binnenlandse Zaken ook afdelingen die we niet verkleinen. Op afdelingen als financiën en economische zaken zullen we de komende jaren nog een groot beroep moeten doen. U weet hoe er geklaagd wordt over het slechte financiële beheer'.

Loyale ambtenaar

Voor de uitvoering van de plannen tot verkleining van de overheidsdiensten is de politiek afhankelijk van de ambtenaren. Met de afslankingsoperatie wordt in feite van de ambtenaren gevraagd om hun eigen taken op te heffen. Minister Van Dijk erkent dat dat geen eenvoudige opgave is: 'Het is een gevecht tegen de al jaren durende trend tot uitbreiding van het overheidsapparaat. Lange tijd is het de gewoonte geweest om alle politieke prioriteiten te vertalen in extra personeel. Dat kan nu niet meer, in tegendeel, het aantal personeelsleden moet terug. Met alle kritiek die er is op de huidige plannen, als we deze maatregelen niet hadden genomen, hadden we nog een aantal jaren gestuurd, conferenties gehouden, terwijl de rijksdienst ondertussen verder zou zijn doorgegroeid'.

Van Dijk: 'Als we het niet zo hadden gedaan, was er van het hele voornemen niets terecht gekomen. Het is een zorgvuldig voorbereid proces, dat royale moge-

lijkheden heeft om het einddoel te bereiken. Er is een denkproces op gang gezet. De hoofdambtenaren zien de onvermijdelijkheid er van in en werken mee. Op mijn eigen departement komen ze tot zeer creatieve plannen. Binnenlandse Zaken heeft onder andere gebruik gemaakt van een reorganisatieproces dat al jaren aan de gang is. Er zijn taken doorgelicht. Daaruit kwam de conclusie dat het vaak anders kan. Dat we met minder mensen dezelfde taken kunnen verrichten door herschikking van arbeidsplaatsen, van afdelingen, door een andere taakverdeling, een wat plattere organisatie met kortere lijnen van besluitvorming'.

'Afgaande op mijn persoonlijke ervaringen, moet ik constateren dat de ambtenaren loyaal meewerken en de redelijkheid van de hele operatie onderschrijven. Alleen zeggen de ambtenaren natuurlijk: dat moet op een sociale manier gebeuren. Het mag geen overvaloperatie worden, maar er moet een behoorlijk overleg zijn'.

In dat kader past het streven van het kabinet de operatie zonder gedwongen ontslagen te laten verlopen. Toch zullen er soms heel specialistische taken moeten worden afgestoten met heel specialistisch opgeleide ambtenaren. Van Dijk: 'Wij redeneerden niet: als ergens veel vacatures zijn, dan kan daar worden afgeslankt door de vacatures niet op te vullen. En waar weinig vacatures zijn zou niet worden afgeslankt. Zo zijn wij niet te werk gegaan. Maar, om gedwongen ontslagen te voorkomen, maken we wel gebruik van bestaande vacatures. Waar de afslanking tot stand komt wordt bepaald door andere criteria. Zo krijg je twee verschillende patronen: Het vacaturebestand en de plaatsen waar wordt afgeslankt. Die zullen door herplaatsing en herscholing op elkaar moeten worden overbrugd. Bijvoorbeeld door herscholing van mensen uit diensten die moeten worden verkleind. Vandaar dat er zoveel aandacht is besteed aan het zogenaamde flankerende beleid'.

'Daarbij zullen vast spanningen of wrij-

vingen ontstaan. Je moet ook in de gaten houden dat de instroom van nieuwe mensen niet helemaal wordt stopgezet. Anders krijg je kwaliteitsverlies. En als het niet anders kan, dan zullen er ook ontslagen moeten plaatsvinden'.

Privatisering

In de CDA notitie: 'Naar een verantwoordelijke samenleving' staat dat privatisering nog teveel wordt gezien als een overdracht naar de commerciële sector en te weinig als een inschakeling van de non-profitorganisaties. Het kabinet ziet privatisering ook als commerciële privatisering. Van Dijk vindt privatisering naar de non-profitorganisaties 'een buitengewoon moeilijke zaak'.

De minister: 'Privatisering naar de commerciële sector heeft althans het voordeel dat organisaties, die betere diensten aan het publiek verlenen als ze de kille wind van de concurrentie voelen, de kans krijgen dat te doen'. Van Dijk bevestigt de indruk dat de CDA-ministers in het kabinet blijven steken in de tweeslag collectieve sector – bedrijfsleven. 'Maar', voegt hij daaraan toe, 'de markt behoort ook voluit bij de CDA-filosofie'. Zouden onderwerpen als de zorgzame samenleving dan in het overleg van de CDA-ministers aan de orde komen? Zoals de overdracht van taken naar de non-profitsector? Van Dijk: 'Ik kan het me van de laatste maanden niet herinneren. De discussies worden sterk overheerst door de actualiteit van plannen die nu in uitvoering zijn. Het particulier initiatief zou eigenlijk meer ter sprake moeten komen. Daar ligt zeker nog een grote taak voor ons'.

Minister Van Dijk is dan ook vrij sceptisch over het ideëel gemotiveerde maatschappelijk middenveld: 'Ik zet mijn vraagtekens bij de haalbaarheid van de CDA-plannen. Als een bepaalde taak wordt afgestoten naar het bedrijfsleven, dan wordt ook de financiering een taak van de marktsector. Als je iets overdraagt naar het maatschappelijk middenveld,

heb je kans dat je als overheid nog lange tijd wordt aangesproken voor de kosten. Dat zou op zichzelf nog geen doorslaggevend argument zijn om het niet te proberen. Die taken gebeuren dan wellicht minder bureaucratisch en met meer kennis van zaken. Dat zou voor die overdracht pleiten, maar de overheid behoudt toch een zekere verantwoordelijkheid voor de fouten die daar gemaakt worden. Als de kosten dan uit de hand lopen, dan komen ze weer bij de overheid aankloppen'.

Voorkom dat maatschappelijke organisaties in tijden van nood weer bij de overheid aankloppen.

Ook als de maatschappelijke organisaties gebonden zouden zijn aan een vaste begroting waar ze jaarlijks mee uit moeten komen – het budgetsysteem – blijft de minister wantrouwig: 'Als dan geconstateerd moet worden dat de zaak niet echt goed reilt en zeilt, wie is dan verantwoordelijk. Trekt de overheid haar handen dan daarvan af? Bijvoorbeeld op het gebied van de gezondheidszorg. Mogen maatschappelijke organisaties dan zelf de hoogte van de premies vaststellen? Terwijl de mensen die toch ervaren als een collectieve last?' Daarop wordt naar voren gebracht dat dat kan voor zover het bovenwettelijke premies zijn. In de Ziektewet bijvoorbeeld krijgt een zieke werknemer 80% van zijn loon uitbetaald dankzij de Ziektewet en 20% dankzij de CAO. Die kosten voor die 20% worden door de

sociale partners zelf opgebracht. Zo iets kan ook bij de ziekenfondsen. 80% à 85% van de ziekenfondspremie wordt vastgesteld door de wet. De rest hoort tot de vrijheid van de ziekenfondsen. Dit lijkt nieuw voor de minister: 'En het idee zou dan zijn dat de overheid in het geheel geen verantwoordelijkheid zou dragen?' De overheid stelt die 80 à 85% vast. En de overheid stelt kwaliteitseisen, bijvoorbeeld door inspectie. Van Dijk: 'Dus er blijft een zekere verantwoordelijkheid voor de overheid bestaan wat betreft kosten en tarieven. Dit geldt niet voor de marktsector. Daar maakt de klant uit wat hij wil betalen. En als de prijs te hoog is gaat de zaak op de fles'.

'Per saldo verschilt de mate van overheidsverantwoordelijkheid aanzienlijk tussen bedrijfsleven en non-profitorganisaties. We kennen de uitzonderingen, waarin de overheid het bedrijfsleven te hulp moet komen, natuurlijk drommels goed. Maar dat is niet algemeen. Er zijn de afgelopen jaren soms enorm veel saneringen geweest in het bedrijfsleven. De meesten hebben plaatsgevonden zonder dat de rekening ervoor bij de overheid werd gelegd. Er is een principiële verschil tussen bedrijfsleven en non-profitorganisaties', aldus de minister. 'En dan kom je vervolgens in een schemergebied. Welke garantie mag de overheid verlangen van het maatschappelijk middenveld en welke invloed? Ik vind dat je pas echt kunt spreken van privatisering als de band met de overheid volledig wordt doorgesneden. In de andere gevallen is er sprake van vergaande vormen van verzelfstandiging, waarbij er toch een restverantwoordelijkheid blijft voor de overheid. Zoals in de gezondheidszorg, het onderwijs, etc. Je moet voorkomen dat je dergelijke instellingen vrijheid geeft om een eigen beleid te voeren, met een grote kans dat ze in geval van nood toch weer een beroep doen op de overheid'.

Visie

In het rapport 'Van verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij' en de nota over de verantwoordelijke samenleving ligt een visie op de overheid besloten. Dat blijkt uit het streven naar spreiding van verantwoordelijkheden, het handhaven van de rechtsorde en het garanderen van vloeren. Een dergelijke visie is ook een basis voor de prioriteiten van het kabinetsbeleid. Minister Van Dijk: 'Daarom worden bijvoorbeeld die taken van het beleid die te maken hebben met de rechtshandhaving in hoge mate vrijgesteld van de ombuigingen. De afslanking is maar voor een klein gedeelte op de politie van toepassing'. 'Je kunt je de academische exercitie voor ogen houden om alle door de overheid te verrichten taken tegen het licht te houden. Een dergelijke studie zou zeker tien jaar vergen. In die zin hebben wij het takenpakket van de overheid niet doorgelicht. Toch is er een per departement gedifferentieerde taakstelling. Fraudebestrijding, politie, ontwikkelingsamenwerking en Defensie worden bijvoorbeeld ontzien. De verdere invulling is aan de departementen overgelaten. Natuurlijk speelt het financiële aspect daarbij een belangrijke rol. We staan voor de hoogst noodzakelijke opdracht het financieringstekort terug te dringen. Dat leidt er al snel toe dat voorstellen met financiële risico's het minder snel halen dan voorstellen waarin de overheid volledig van de financiële last kan afkomen, omdat de markt die overneemt'. Tenslotte rekent de minister toch wel dat privatisering naar non-commerciële organisaties winst oplevert in de vorm van grotere betrokkenheid van mensen. 'Ik heb zelf lange tijd geleden met leedwezen moeten constateren hoe bijvoorbeeld het gemeentebestuur van Rotterdam vele taken waarin het particulier initiatief voorzag naar zich toe getrokken heeft. Dat proces moet je omkeren, ook al is dat moeilijk. In de rest van de kabinetsperiode moeten we ons er sterk voor maken ook dat aspect in het beleid meer gestalte te geven'.