

ARTIKELEN

THEMA-ARTIKELEN

Het organiseren van de terugtocht: voorbereidende beschietingen

Thomas Schillemans & Paul Frissen

De terugtocht

Dit themanummer alludeert op Hans Magnus Enzensbergers beroemde uitspraak over de 'helden van de terugtocht': leiders die in staat zijn om een negatieve balans op te maken en leiding nemen in de terugtocht, daar ook richting aan weten te geven en er succesvol steun voor zoeken. Vanouds zijn oorlogstermen populair in de wereld van politiek en bestuur (zie Stone, 2011). 'Oprukken', 'strategie', een 'aanvalsplan', de 'nederlaag', 'verdedigingslijnen', 'taskforce' en 'wapens'; het zijn allemaal metaforen waarvan het politieke en beleidsdiscours is vergeven. Dit is op zich logisch, aangezien het 'oprukken' van de staat een van de grote thema's is van de twintigste eeuw. In het licht van verschillende ontwikkelingen in de publieke sector en het openbaar bestuur in het nieuwe millennium, echter, begint het tijd te worden voor een heel ander arsenaal aan metaforen. Die zouden veeleer moeten gaan over consolidatie en, meer nog, de terugtocht van de staat (en dan vooral de rijksoverheid).

Er zijn allerlei motieven voor consolidatie en terugtocht. Er zijn ideologische motieven, omdat de overheid zich veel minder zou moeten bemoeien met bepaalde vraagstukken en de burger meer ruimte moet nemen en krijgen. Er zijn performatieve motieven, omdat het op veel terreinen effectiever is als de overheid zich niet (langer) met zaken bezighoudt. En er zijn natuurlijke financiële motieven van kostenbeheersing.

De contouren van een gedeeltelijke terugtocht van de (Rijks)overheid tekenen zich op verschillende plaatsen af. Van belang zijn uiteraard de 'drie grote decentralisaties' – de overheveling van taken uit de AWBZ naar de Wmo, de decentralisatie van de Participatiewet en de 'verplaatsing' van de jeugdzorg naar gemeenten – waarmee de rijksoverheid zich in belangrijke mate terugtrekt uit het sociaal beleid. Daarnaast bouwt de overheid op sommige terreinen, zoals cultuur en in ontwikkelingssamenwerking, de eigen financiële betrokkenheid snel en sterk af. Ook binnen bestaande beleidsterreinen, zoals de Wmo bijvoorbeeld, nemen overheden meer terughoudende rollen aan (of beweren dat althans). Op een heel praktisch niveau trekt de overheid zich meer terug uit de arbeidsmarkt. Bij gemeenten, het Rijk maar ook bij de politie, neemt de werkgelegenheid af (BZK, 2012). Op een meer ideologisch niveau komt de terugtocht tot uiting in debatten over bijvoorbeeld de *participatiemaatschappij*, de *grote samenleving* (Van der Steen,

Thomas Schillemans & Paul Frissen

De Bruijn, & Schillemans, 2013) en de *doe-het-zelf-democratie* (Van Twist & Van der Steen, 2008).

De helderheid van de tegenstelling tussen ‘oprukken’ en ‘terugtrekken’ is, uiteraard, een grove vereenvoudiging van de werkelijkheid. Deze gaat voorbij aan een veel rijker geschakeerde onderliggende werkelijkheid, waarbinnen allerlei verbanden tussen staat, markt, burgers, maatschappelijke organisaties en internationale fora bestaan. Bovendien suggereert deze tegenstelling wellicht dat de terugtrekkende overheid geen invloed meer zou hebben op het gedrag en in het privéleven van mensen. Dat zou echter een verkeerde conclusie zijn; ook een terugtrekkende overheid weet vaak nog steeds effectief en penetrant door te dringen in de privésfeer van burgers (Frissen, 2013).

Desalniettemin opent de metafoer van het ‘organiseren’ van de ‘terugtocht’ overwegingen en handelingsperspectieven die erom vragen om nader te worden doordacht. Voor het terugtrekken uit bepaalde terreinen kunnen twee argumenten worden gegeven: partijen trekken zich ofwel terug omdat de beoogde doelen gerealiseerd zijn en de ‘winst’ ook na terugtrekking kan worden geconsolideerd. Ofwel partijen trekken zich terug omdat de stellingen en de aanvoerlijnen onhoudbaar zijn geworden en de strijd uiteindelijk niet kan worden gewonnen. Voor beide motieven zijn hedendaagse voorbeelden in beleid te vinden.

In het *organiseren* van de *terugtocht* liggen ook weer twee handelingsperspectieven besloten. Enerzijds het goed en ordentelijk, met minimale afhechtingspijn, terugtrekken; door los te laten, te ontregelen, of anderszins. Anderzijds in het *organiseren* daarvan, wat zich zowel op het proces van terugtrekken zelf kan richten als ook op het georganiseerd achterlaten van de stellingen. Bijvoorbeeld door het achterlaten van leenmannen, zoals koloniale bestuurders vaak deden, of het achterlaten van instituties, zoals bijvoorbeeld de Romeinen en Napoleon deden, zodat een blijvende heilzame werking kan worden gerealiseerd ook na de terugtocht van de rijksoverheid.

Kernthema's en bijdragen

In dit themanummer komen beide strategieën (het organiseren en het terugtrekken) naar voren, met aandacht voor de state-of-the-art (hoe en waar voltrekt zich het organiseren van de terugtocht momenteel?) en met aandacht voor handelingsperspectieven (hoe kan de eventuele terugtocht ‘goed’ gestalte krijgen?).

Het themanummer start met een afstandelijke analyse van het discours van de terugtrekkende overheid door Ringo Ossewaarde. Vervolgens verkent Thomas Schillemans aan de hand van bestaande bronnen waar en wanneer de overheid zich wel, maar vooral ook *niet*, terugtrekt. In de derde bijdrage bespreken Yvonne Kleistra en Christ Klep het fenomeen terugtrekken vanuit het oerperspectief van militaire operaties, en zij trekken uit die analogie enkele lessen voor de rijksoverheid. Vervolgens geeft Daan van Lent, journalist bij *NRC Handelsblad*, een inkijk in de grillige gevolgen van de financiële terugtocht van de overheid uit de kunstsector. In het zesde artikel wendt Harmen Binnema de blik naar het handelingsperspectief. Aan de hand van de belangrijkste recente rapporten van advies- en onderzoeksinstituten bespreekt hij de veronderstelde kansen en wenselijkheden van de ‘terugtocht’. Daarna bespreekt Jasper Zuure hoe nud-

ges – subtiele duwtjes in de goede richting – kunnen worden benut in het repertoire van een overheid die niet langer wil – of kan – kiezen voor meer dwingende instrumenten. Tot slot maakt Paul Frissen in een korte beschouwing de balans op en onthult dan wie de echte helden van de terugtocht zijn.

Het themanummer biedt zo een mooi en gevarieerd overkoepelend inzicht in de ‘staat van de staat’. Bij alle verschillen zijn er zeker drie gedeelde observaties die in de verschillende bijdragen terugkomen.

De eerste belangrijke observatie is dat het verzamelde inzicht nog geen *overzicht* biedt. Er is in materiële zin nog (?) geen sprake van een zeer sterk terugtrekkende overheid terwijl er op het niveau van visies en opvattingen van beleidsactoren wel overeenstemming bestaat over de noodzaak hiervan. De ‘frontlijnen’ van de overheid verschuiven; op sommige terreinen zoals cultuur of zorg is er van afname sprake terwijl er elders, bijvoorbeeld bij de keuring van voedsel en het toezicht op allerlei sectoren, juist een sterkere rol voor de overheid ontstaat. Gelet op de omvang van de overheid en de diversiteit van beleidsonderwerpen, partijen, opvattingen en gebeurtenissen, is er daarmee eigenlijk geen goed antwoord te geven op de vraag waar de staat ‘staat’; dat varieert sterk van terrein tot terrein.

Vervolgens komt in dit themanummer naar voren dat de *taal* van bestuur en beleid een kernissue is. Goede woorden maken veranderingen mogelijk; goede woorden verlenen ook betekenis aan de veelvoud aan ervaringen en feitelijkheden uit de wereld van het bestuur. Tegelijkertijd blijft veel discussie en verandering ook vaak beperkt tot retorische innovatie; een zoektocht naar de juiste woorden zonder al te grote praktische consequenties. In verschillende bijdragen in dit themanummer wordt duidelijk dat er in de verhouding tussen de ‘echte’ ontwikkeling van de staat en de retorische verwerking daarvan talloze spanningen bestaan.

Een laatste belangrijke terugkerende vraag is wat de relatie is tussen het al dan niet terugtreden van de overheid en de burger. De wat naïeve vooronderstelling zou zijn dat de terugtrekkende staat ‘ruimte’ maakt voor de burger, die dan ook ‘meer’ kan doen. Verschillende bijdragen in dit themanummer laten echter zien dat dit een te eenvoudige vooronderstelling is. Juist een terugtrekkende overheid kan bijvoorbeeld een groot beroep doen op ‘normatieve regulering’ om burgers er geheel vrijwillig toe aan te zetten het goede (volgens de overheid) te doen. Bovendien zorgt de decentralisatie van taken ervoor dat de overheid in letterlijke zin dichterbij komt en dus, bijvoorbeeld in vraagstukken van zorg aan huis, ook de woonkamer en het sociale netwerk van mensen ingaat. Aan de andere kant geldt bovendien dat als de burger meer ruimte krijgt, hij die ongetwijfeld naar eigen inzicht inzet. Dat kan tot geheel andere uitkomsten leiden dan beoogd door een overheid die uitgaat van de ‘eigen kracht’ van mensen.

Literatuur

- Frissen, P.H.A. (2013). *De fatale staat: Over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek*. Amsterdam: Van Gennep.
- Ministerie van BZK. (2012). *Feiten en cijfers. Werken in de publieke sector*. Den Haag: BZK.

Thomas Schillemans & Paul Frissen

- Steen, M. van der, Bruijn, H. de, & Schillemans, T. (2013). De grote samenleving, *Bestuurskunde*, 22(1), 5-12.
- Stone, D. (2011). *Policy paradox: The art of political decision making* (3rd revised ed.). New York: Norton.
- Twist, M. van, & Steen, M. van der. (2008). *Op weg naar de doe het zelf democratie: Van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie?* Den Haag: NSOB.