

Veelvormige veelfrontenoorlog

Empirische analyse van terugtocht, optocht, stilstand of hervorming van de Nederlandse staat*

Thomas Schillemans

De staat van de staat is een dankbaar onderwerp van academische reflectie. In de afgelopen decennia, waarin de staat van betrekkelijk onproblematisch probleemoplosser tot tamelijk problematisch probleem-an-sich evolueerde, zijn er tal van beschouwingen verschenen waarin de staat van de staat in vaak mooie woorden wordt geduid. Er is, om maar een betrekkelijk willekeurige selectie te maken, geschreven over de *uitgeholde* staat van Rod Rhodes (1994), de *managementstaat* van Jouke de Vries (2002) en de *fatale staat* van Paul Frissen (2013). De kracht van dergelijke beschouwingen ligt in hun vermogen om woorden te geven en betekenis te verlenen aan wezenlijke trends, gebeurtenissen en ideeën. Tegelijk brengen ze ook veel dingen onder één noemer, wat dergelijke claims ook vatbaar maakt voor ‘falsificatie’, zo is de afgelopen jaren gebleken in kritische evaluaties (Mastenbroek, 2003; Hill & Lynn, 2005; Blom & Schillemans, 2010).

Dit themanummer over het ‘organiseren van de terugtocht’ staat in uitgangspunt in dezelfde groot-thetische traditie. Maar de cruciale voorvraag is natuurlijk of, en zo ja in welke mate en op welke terreinen, er daadwerkelijk sprake is van een empirische terugtocht van de overheid. Teneinde een antwoord, of, zoals zal blijken, antwoorden te geven op deze vraag, analyseert dit artikel het optreden van de overheid in de afgelopen tien jaar. De analyse zal duidelijk maken dat er verschillende verhalen te vertellen zijn over ‘de’ rijksoverheid in Nederland. Er is sprake, om in de metaforiek van dit themanummer te blijven, van een veelfrontenoorlog, waarbij de overheid op verschillende fronten in verschillende stadia van oprukken dan wel terugtrekken opereert.

De analyse

Dit artikel heeft als eenvoudig doel om een empirische plaatsbepaling te geven van waar ‘de’ overheid is aanbeland in het proces van optrekken of terugtrekken. We presenteren geen nieuwe gegevens; dit is de vrucht van een zoektocht naar bestaande empirische inzichten in het optreden van de rijksoverheid. De analyse is losjes geïnspireerd op Brunssons klassieker ‘The organization of hypocrisy’ uit 1989. In dit boek onderscheidt hij de ‘talk’ van organisaties, datgene wat zij zeggen te doen in communicatie-uitingen, van hun formele besluiten (‘decisions’) en hun feitelijke handelen (‘actions’). Als relevante ‘talk’ zijn hier de teksten uit de zeven regeerakkoorden (1994, 1998, 2002, 2003, 2007, 2010, 2012) van de afge-

* Met dank aan Anne Klijn voor haar assistentie bij het onderzoek.

lopen twintig jaar geanalyseerd voor zover die gaan over de overheid. De regeerakkoorden bieden een mooie en goed vergelijkbare staalkaart van de intenties van opeenvolgende kabinetten. Alle citaten uit die akkoorden die rechtstreeks over de overheid gaan, zijn verzameld en geanalyseerd en vervolgens gecodeerd volgens een open coderingssysteem. Uiteindelijk zijn zodoende 42 generieke veranderingvoornemens van de overheid geïdentificeerd die inzicht bieden in overeenkomsten en verschillen in de *talk* uit de tijd. Regeerakkoorden zijn goede bronnen voor analyse, vanwege de historische vergelijkbaarheid en omdat ze de meest belangrijke voornemens van kabinetten bevatten. Tegelijkertijd zijn er ook beperkingen aan verbonden, omdat ze niet de grote besluiten bevatten die later worden genomen (zoals het beperken van de WAO door het kabinet-Lubbers-Kok of de nationalisatie van de ABN Amro in 2008), sommige grote ingrepen ‘verscholen’ zitten onder de oppervlakte en ook omdat het politieke compromis-documenten zijn. Niettemin bieden regeerakkoorden goede inzichten in de grote voornemens van nieuwe kabinetten.

Als relevante ‘decisions’ waarin de eventuele terugtocht van de overheid materialiseert zijn de bezuinigingsvoornemens van opeenvolgende kabinetten in dezelfde zeven regeerakkoorden genomen. Opnieuw is volgens een open coderingssysteem gewerkt en nu zijn twintig thema’s geïdentificeerd waarop in de loop der tijd is bezuinigd. Evident is dat de overheid op veel meer manieren kan terugtreden dan alleen via de weg van het geld en ook zijn lang niet alle feitelijke bezuinigingen duidelijk geboekt in regeerakkoorden. Bovendien zijn de financiële paragrafen, niet geheel toevallig wellicht, zodanig verschillend dat precieze vergelijkingen moeilijk te maken zijn. Tegelijkertijd wordt het terugtreden vooral zichtbaar en hard wanneer de financiering van activiteiten stopt, zoals, omgekeerd, ook de overheidsbemoeienis met publieke goederen en maatschappelijke activiteiten betekenisvol vermindert wanneer de publieke financiering eindigt.

Tot slot is voor de ‘actions’ opnieuw gekeken naar financiële kengetallen, maar nu op basis van de gegevens op CBS StatLine die zich ook in de loop der tijd laten vergelijken. Daarbij is voor *alle* digitaal beschikbare gegevensvelden gekeken naar data over de overheid, waarbij uiteindelijk de gegevens in 32 databestanden zijn geanalyseerd. Dit maakt het mogelijk om de absolute overheidsuitgaven aan de meest belangrijke beleidsthema’s te analyseren door de tijd; in dit geval voor de periode van tien jaar (twintig jaar was vaak niet beschikbaar). Ook is gekeken naar het *relatieve* aandeel van de overheid in bepaalde ‘goederen’, doordat bijvoorbeeld ook de ontwikkeling van private uitgaven aan zaken als veiligheid, milieu en zorg in beeld konden worden gebracht.

Alles bijeen leveren de verschillende onderzoeksmethoden een schat aan data en opvallende bevindingen op; de belangrijkste worden hier samengebracht in vier polyfone verhalen over de staat van de staat.

Tableau 1: change-is-only-an-illusion

In haar boek over de kunst en het ambacht van de beleidsanalyse laat Deborah Stone (2011) zien dat beleidsanalyses vaak lezen als variaties op een beperkt aan-

Thomas Schillemans

tal vaste verhalen. Een van de vaste verhalen is ‘change is only an illusion’ en precies dit lijkt soms zichtbaar: onder een oppervlakteverhaal van majeure veranderingen gaat een deels uitermate stabiele werkelijkheid verscholen.

Het verhaal van voortgaande stabiliteit blijkt allereerst uit de uitspraken over de rol van de overheid in de regeerakkoorden van de afgelopen jaren in tabel 1.

Tabel 1 ‘Woorden’ – verandervoornemens in regeerakkoorden 1994-2012

| | | 1994 | 1998 | 2002 | 2003 | 2007 | 2010 | 2012 |
|----------------------------|--|------|------|------|------|------|------|------|
| Goedkoper en beter! | Overheid moet verbeteren in algemeen | X | X | X | X | X | X | X |
| | Focus op kerntaken | X | | | | | X | X |
| | Dóórpakken & aanpakken | | | X | X | X | X | X |
| | Veiligheid als kerntaak overheid (en moet beter) | X | X | X | X | X | X | X |
| | Betere communicatie | | | | | X | | |
| | ICT en overheid | | X | | | | | |
| | Naleving | | | X | X | X | | |
| | Overheid moet ook weten wat het niet kan | | | X | | X | X | |
| | Naar een goedkopere overheid | X | X | X | X | X | X | X |
| Minder last | Lastenverlichting | X | | | | | | |
| | Minder bureaucratie en regelzucht | | | X | X | X | X | X |
| Hervormen overheid | Decentraliseren taken | X | X | X | X | | X | X |
| | Samenvoegen taken | | | | | | X | X |
| | Tegen verkokering! | X | X | | | X | | |
| | Zbo's binnen handbereik | | X | | | | | |
| | Tegengaan bestuurlijke drukte | | | | | X | X | X |
| Marktwerking | Meer marktwerking | X | X | X | X | | | |
| | Versterken rol zorgverzekeraars | | | | | | X | X |
| | Zorgen voor zorgmarkt | | | X | X | | | |

Tabel 1 (Vervolg)

| | | 1994 | 1998 | 2002 | 2003 | 2007 | 2010 | 2012 |
|---|--|------|------|------|------|------|------|------|
| Herijken publieke dienstver- lening | Rechtsvorm maatschappelijke onderneming | | | | | X | | |
| | Meer autonomie voor het onderwijs en andere diensten | X | X | X | X | X | X | X |
| | De overheid zorgt voor goede zorg | X | X | | | | | |
| | Meer privaat geld in de zorg | | | | | | X | |
| | Minder overhead in de zorg | | | | | | X | |
| | Goede zorg vergt samenwerking | | | | | | | X |
| | Zelfregulering woningcorporaties | | X | | | | | |
| Samen- werken! | Met sociale partners | X | X | X | | X | | X |
| | Met maatschappelijke partijen in het algemeen | X | X | X | X | X | X | X |
| | Interbestuurlijke samenwerking | | X | X | X | X | X | X |
| | Internationale samenwerking | | X | X | | X | | |
| Naar nieuwe verhouding met bur- gers | Verbeteren relatie met burgers | X | X | X | X | X | | X |
| | Dicht op de burger opereren | X | | | | | X | |
| | Interactief beleid | | X | | | | | |
| | Versterk positie burger tegenover overheid | X | X | | | | | |
| | Nee, doorbreek hindermacht bij besluitvorming | | | X | X | | X | |
| | Burger in stelling brengen als oplosser | | | X | X | X | X | X |

Tabel 1 laat zien dat een fors aantal van de kernvoornemens eenvoudigweg recirculeren. De toon en de woorden van de verandervoornemens variëren, soms heel sterk, van programma tot programma. Tegelijk komt bijna de helft van de generieke verandervoornemens in bijna alle regeerakkoorden terug. Zo geven alle regeerakkoorden aan dat 'veiligheid een kerntaak' is van de overheid, staat in alle regeerakkoorden geschreven dat autonomie een groot goed is in het onderwijs en zo staat ook in alle akkoorden dat de overheid in algemene zin beter moet gaan

Thomas Schillemans

functioneren en ook goedkoper (en vaak kleiner) moet worden. Regeerakkoorden staan verder bol van de plechtige voornemens over het verbeteren van de samenwerking met de sociale partners, bedrijven, burgers, medeoverheden en internationale partners. Besturen doe je niet alleen, kennelijk. Ook wordt er in alle programma's gesproken over decentralisatie, het verbeteren van de relatie met de burger en worden – qua richting weer zeer uiteenlopende – voorstellen gedaan om de zorg te verbeteren (of althans goedkoper te maken).

Eenzelfde beeld doemt op bij analyse van besluiten over bezuinigingen. Hoewel er ook hier periodieke variaties en belangrijke accentverschillen zijn, figureren ook hier dezelfde belangrijke hoofdpunten van bezuiniging in vrijwel alle regeerakkoorden. In alle akkoorden van de afgelopen jaren staan bezuinigingsambities in de sociale zekerheid en bij de uitkeringen verwoord, zoals ze ook (vrijwel) allemaal beogen te bezuinigen via de (organisatie van de) zorg, beperking van specifieke subsidies en op Defensie. Daarnaast en in aanvulling daarop staan er ook voortdurend overheids-interne bezuinigingen op de rol, in arbeidsvoorwaarden en organisatie van de collectieve sector, bij gemeenten, het gemeentefonds en de provincies en, steeds ook, staan er allerhande efficiencymaatregelen. De politieke inkleuring van dergelijke bezuinigingskeuzen wisselt uiteraard van kabinet tot kabinet, maar tegelijkertijd is duidelijk dat het geld overwegend op dezelfde plaatsen wordt gezocht.

Ook de 'kille' cijfers uit CBS-databases schetsen een beeld van overwegende stabiliteit bij lichte trendmatige groei. Dit blijkt allereerst uit het aandeel van de overheid in het bruto binnenlands product, dat in het afgelopen decennium steeds net onder de helft schommelde (tussen 46,2% en 49,8%). Voorwaar geen cijfers die bij een eenduidige terugtocht van de overheid horen. Dit wordt verder onderstreept in figuur 1, waarin, ook weer op basis van gegevens van het CBS, een overzicht wordt gegeven van de omvang en relatieve mutaties in de overheidsuitgaven voor verschillende functies tussen 2002 en 2012. Wat hierin weliswaar opvalt, zijn de enorm toegenomen uitgaven aan sociale zekerheid en volksgezondheid (daarover later meer); de andere acht terreinen zijn in die tien jaar echter overwegend stabiel.

Onder het overwegend stabiele beeld gaan meerdere veranderingen schuil. Compaijen (2012) schrijft daarover dat de meeste plussen en minnen elkaar in evenwicht houden. Aan de ene kant zijn er minder rentelasten, defensie-uitgaven en overdrachten aan bedrijven en internationale samenwerking. Aan de andere kant zijn er meer uitgaven aan veiligheid en onderwijs, maar vooral aan sociale zekerheid en zorg. Ook waar posten stabiel blijven, zoals bij het openbaar bestuur, kunnen er grote mutaties zijn; stabiliteit komt 'niet zonder slag of stoot' tot stand (Compaijen, 2012, p. 244) en is bij het openbaar bestuur alleen gerealiseerd door het ambtelijk apparaat tweemaal met 4% in te krimpen.

Het eerste tableau is zo dat van illusoire verandering: veel *talk* over de noodzaak van grote veranderingen, die de afgelopen jaren ook zeker zijn weerslag heeft gehad in het publieke debat, maar onder de oppervlakte gaan veel de facto stabiele processen en praktijken schuil. We zouden het ook 'het gelijk van Lindblom'

kunnen noemen: politieke beleidsverandering is vooral een praktijk van kleine stappen en incrementele verandering (zie ook Karré & Paardekooper, 2014).

Figuur 1 'Daden' – 'Overheidsuitgaven naar functies' 2002-2012, gegevens via CBS StatLine

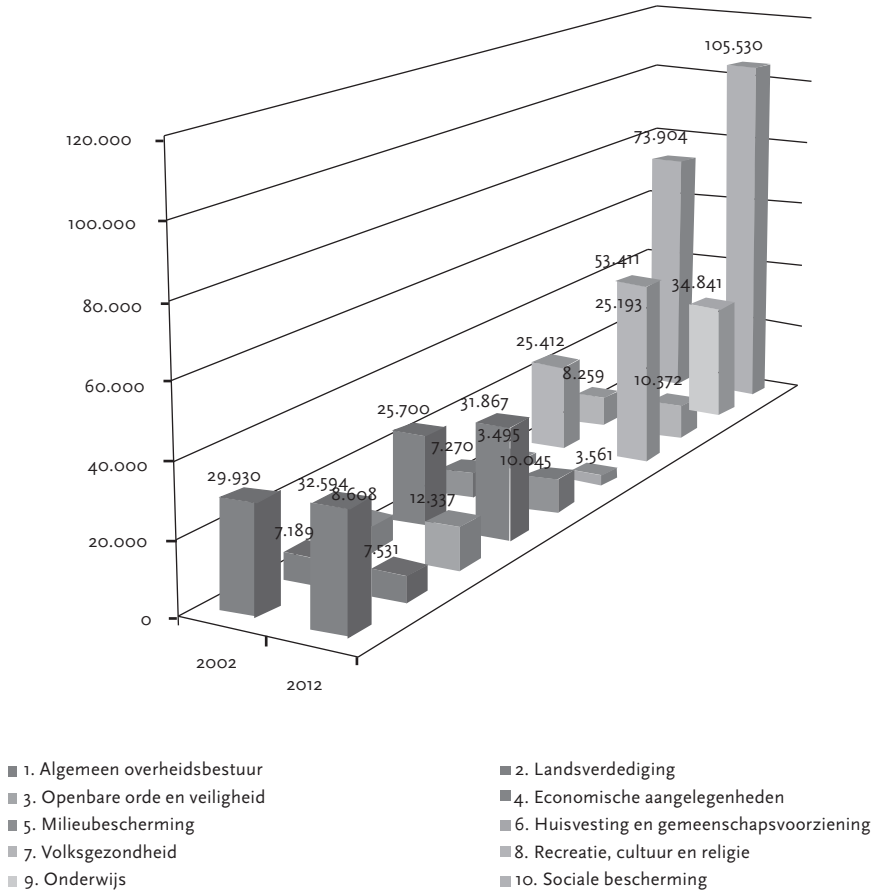


Tableau 2: terugtocht? Quod non!

Het was hiervoor al even kort aan de orde en is uiteraard van belang: wie kijkt naar financiële ontwikkelingen in de tijd ziet, naast de hiervoor besproken stabiliteit, wel degelijk enkele majeure veranderingen. En die grote veranderingen doen zich vooral in 'opwaartse', niet neerwaartse, richting voor. Is er sprake van een terugtocht? Quod non, zo zou het tweede tableau kunnen luiden. Op enkele kernthema's van de verzorgingsstaat is er, ondanks langdurige discussie over bezuiniging en terugtocht, sprake van een in financiële zin verder oprukkende staat. En dan gaat het over thema's die het publieke debat sterk hebben beroerd in het

Thomas Schillemans

afgelopen decennium: zorg (vooral dat), veiligheid, onderwijs en, in mindere mate, milieu.

De voortgaande optocht van de staat is dus vooral zichtbaar in de zorg, waar de uitgaven in het afgelopen decennium zijn gestegen met maar liefst 4,6% van het binnenlands product. Deze stijging zit vooral in de zorgverzekeringswet en daarnaast in de AWBZ en de Wmo (Compaijen, 2012). De groei is ook in absolute zin tamelijk spectaculair: van 58,6 naar 92,3 miljard tussen 2002 en 2012 volgens het CBS.

Op het terrein van veiligheid is eveneens sprake van een evident optrekken van de overheid. In dit millennium stegen de veiligheidskosten van de overheid van 8,5 naar 13 miljard. Tegelijk stegen ook de private uitgaven aan veiligheid, maar minder hard. Veiligheid is nog steeds vooral een zaak van de overheid, die voor 76% (2002) tot 79% (2012) van de kosten staat. In het onderwijs is eenzelfde patroon te zien: forse extra uitgaven voor de staat (van 23 naar 33 miljard), terwijl ook huishoudens (van 2,7 naar 3,7 miljard) en bedrijven (van 1,7 naar 3,3 miljard) er volgens de CBS-gegevens meer aan zijn gaan uitgeven.

In financiële zin zijn er alles bijeen dus enkele belangrijke terreinen waar de overheid aan een verdere optocht bezig lijkt. Deze optocht verkrijgt verder cachet wanneer we de soms nogal ferme woorden over de overheid uit latere regeerakkoorden meenemen. Er is daar in de jaren na Paars heel veel aandacht voor ‘aanpakken en doorpakken’, voor een overheid die getuigt van ‘daadkracht en besluitvaardigheid, doelmatigheid en afrekenbaarheid’ (2002). Deze nadruk op een krachtiger overheid is zichtbaar bij alle post-Paarse regeerakkoorden, waar ook in 2012 weer staat: ‘Wij zorgen er voor dat de overheid (...) een betrouwbare partner is die weet wat ze wil bereiken, besluitvaardig is en in staat vast te houden aan de ingeslagen koers.’ Deze doortastende en aanpakkerige overheid wil haar werk het liefst ook ‘dicht bij mensen doen’ (2010). Het is een voornemen dat ongetwijfeld sympathiek bedoeld is, en ook sympathiek kan zijn, maar dat, wanneer de overheid zich door bijvoorbeeld inspecteurs laat vertegenwoordigen, tegelijk getuigt van een verder optrekken van de staat in het privéleven van burgers (zie ook Zuure in dit themanummer).

Het oprukken van de staat wordt uiteindelijk vooral geïllustreerd aan de hand van een materieel klein, maar in symbolische zin groot, punt in regeerakkoorden: de verhouding tussen burgers en overheden. ‘Paars’ nam het hier nog op voor de burger, door in 1994 te stellen dat ‘[d]e positie van de burgers tegenover overheidsinstellingen (...), op basis van de Algemene Wet Bestuursrecht, [moet] worden versterkt’. In 1998 voegde het eraan toe dat het recht van burgers op overheidsinformatie moest worden uitgebreid. In de jaren vanaf Balkenende I verandert de opstelling van de overheid radicaal. De burger staat regelmatig in de weg en blokkeert dan de besluitvorming en achtereenvolgende kabinetten nemen zich voor om die hindermacht aan banden te leggen. In 2002 keerde het kabinet zich bijvoorbeeld tegen het ‘blokkeren van besluiten’ waardoor het ‘oplossend vermogen van de overheid afneemt’, terwijl het in 2010 wat meer geserreerd aankondigde dat ‘[d]e wijze van besluitvorming door de overheid over de aanleg van infrastructuurprojecten wordt versneld en vereenvoudigd’.

Er is, alles bijeen, dus wel wat in te brengen tegen het verhaal van de terugtrekkende staat. Tableau 2 laat zien dat de ‘doorpakkende staat’ van het afgelopen decennium op enkele terreinen nadrukkelijk expandeert en zich nadrukkelijker als doortastend besluitvormer afficheert.

Tableau 3: de terugtocht, at last!

De oplettende lezer is het wellicht opgevallen: het tweede tableau is sterker gebaseerd op financiële daden dan op de mooie woorden uit programma’s. Voor het derde tableau waarin, eindelijk!, de terugtocht van de staat naar voren komt, geldt grosso modo het tegenovergestelde. Op het niveau van de ‘talk’ is er de nodige aanleiding om van een terugtocht te spreken, maar wanneer we kijken naar de vertaling in (financiële) daden gaat het er vooralsnog, maar dat zou wel eens een kwestie van tijd kunnen zijn, schoorvoetend aan toe.

In het derde tableau ligt de grote omslag bij de start van het kabinet-Balkenende I. Hoewel ook de Paarse kabinetten al de nodige energie staken in terugtrekkende activiteiten, bijvoorbeeld via het programma Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit, is de beoogde terugtred van de overheid nadrukkelijk een kernfiguur in de recente regeerakkoorden. Dit blijkt allereerst al uit de steeds aangekondigde bezuinigingsvoornemens in tabel 2: in alle jaren wordt op een groot aantal terreinen bezuinigd. Dat leidt weliswaar, zoals hier eerder betoogd, niet tot majeure afslanking van de overheid. Maar, ook al is het mischien maar dweilen met de kraan open, dat neemt niet weg dat er soms heel stevig wordt gedweild.

De overheid wil niet alleen steeds bezuinigen, maar er simpelweg ook werk van maken dat mensen minder last van haar hebben en dat bureaucratie en overlast worden bestreden. De overheid moet ‘niet steeds de problemen voor mensen oplossen’ (2002), werken met ‘minder regels en bureaucratische lasten’ (2007) en ‘procedures en overhead’ (2010). Zodoende dient een ‘compacte, krachtige overheid’ (2012) te ontstaan. Nadrukkelijker staat er nu ook dat de overheid vooral ook moet weten wat zij *niet* kan. De overheid moet ‘alleen doen wat zij moet doen’ (2010), ‘duidelijke grenzen stel[len] aan wat wel en wat niet kan, waarin vooral de eigen kracht van de samenleving wordt benut en waarin creativiteit en eigen initiatief worden ondersteund’ (2007).

De grenzen van wat de overheid vermag, komen duidelijk in beeld in passages over de zorg. In het tweede tableau kwam naar voren dat de overheidsuitgaven aan zorg fors zijn gestegen, dit terwijl amechtige pogingen zijn gedaan om die te beheersen. Opvallend is dat de overheid in de akkoorden van de jaren negentig nog vooral inging op de eigen rol in het organiseren en beheersen van de zorgkosten. Vanaf de jaren ’00 gaat het in sterke mate juist om wat *anderen* kunnen doen om de zorg in de hand te houden. In verschillende passages gaat het dan om het laten functioneren van de zorgmarkt, de belangrijke rol van verzekeraars, het belang van privaat geld in de zorg, het verbeteren van de samenwerking en, opnieuw, het verminderen van overhead.

Thomas Schillemans

Tabel 2 *'Besluiten' – aangekondigde bezuinigingen regeerakkoorden 1994-2012*

| | 1994 | 1998 | 2002 | 2003 | 2007 | 2010 | 2012 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|
| Sociale zekerheid / uitkeringen | X | X | X | X | X | X | X |
| (Arbeidsvoorwaarden) collectieve sector | X | X | X | X | X | X | X |
| Beperken subsidies | X | X | X | X | X | X | X |
| Efficiencymaatregelen | X | X | X | X | X | X | |
| Organisatie zorg | X | | X | X | X | X | X |
| Gemeente(fonds) en provincie | X | | X | X | X | X | X |
| Defensie | | X | | X | X | X | X |
| WAO | X | X | X | X | | | |
| (Herdefiniëring) OS / buitenland | | X | X | X | | X | |
| Verkoop grond / gebouwen | | X | | X | X | X | |
| Afstoten taken | X | X | | X | | | |
| Mobiliteit, RO en milieu | | | X | | X | X | |
| Kinderbijslag | X | | X | | | | |
| Gevangenis | | X | | X | | | |
| Politie | | | | | X | X | |
| AOW/ouderen | X | | | | | | |
| Landbouw | | X | | | | | |
| Beperking EU-uitgaven | | X | | | | | |
| Kunst | | | | | | X | |
| Kosten 'gebruik' staat (griffierechten, rechtsbijstand) | | | | | | X | |

In de zorg is de overheid zo vooral bezig om anderen in staat te stellen problemen op te lossen, of, met een geheel andere normatieve toon, het werk op anderen af te schuiven. Los van de normatieve beoordeling is in ieder geval helder dat het 'aanspreken' en 'aanspelen' van anderen steeds belangrijker wordt. Dat staat ook steeds in de regeerakkoorden van dit millennium. De overheid wil het 'oplossend vermogen in de samenleving (...) activeren' (2002), de 'eigen kracht van de samenleving' benutten (2007), meer 'ruimte geven aan de samenleving en particulier initiatief' (2010) en 'iedereen moet bijdragen' (2012).

Het 'aanspelen' van maatschappelijke spelers komt in concreto vooral naar voren in belangrijke wetswijzigingen waarin algemene rechten van burgers worden omgezet naar eindige goederen. De Wet maatschappelijke ondersteuning is in dat opzicht een voorloper geweest: wezenlijke vormen van sociale bescherming zijn daardoor gegoten in een voorziening die in financiële zin eindig is en waarmee

gemeenten lokaal maatwerk moeten zien te realiseren. Door de overheveling van functies uit de AWBZ naar de Wmo wordt deze beweging versterkt. Hetzelfde is zichtbaar in de Participatiewet, de extramuralisering van de zorg en het beoogde einde van de basisbeurs. Dergelijke maatregelen suggereren een verandering van het speelveld: de verzorgingsstaat evolueert van een brede, generieke verzorgingsstaat naar een waarborgstaat die vooral wil optreden om te compenseren. Particulieren, organisaties en bedrijven dienen in dit model meer zelf bij te dragen aan publieke goederen.

Hoewel van groot belang in het maatschappelijke debat zijn deze omslagen, die vaak in de toekomst moeten plaatsvinden, nog niet goed zichtbaar in de financiële trendgegevens. Er zijn maar enkele terreinen waar de terugtocht van de overheid al duidelijk handen en voeten krijgt. Dan gaat het vooral om landelijke uitgaven aan cultuur (zie Van Lent in dit themanummer), ontwikkelingssamenwerking en ook Defensie (zie Kleistra & Klep in dit themanummer). Het tableau van de terugtocht is er dus vooral één van aspiratie: de overheid moet 'terug' door een andere rol en andere interne verhoudingen.

Tableau 4: de hervormingsstaat

De vraag of het om optrekken dan wel terugtrekken van de overheid gaat, is bezijden het punt, zo zou de kern van het vierde tableau luiden. Wat zich vooral aftekent in de afgelopen jaren, is een hervorming van de overheid en de interbestuurlijke verhoudingen. De meeste aangekondigde inhoudelijke en financiële veranderingen hebben betrekking op de overheid en publieke organisaties zelf.

Wie de blik laat gaan over alle voornemens in de tabellen 1 en 2, en dan vooral ook kijkt naar de stand-alone voorstellen die slechts één of enkele keren zijn gedaan, ontwaart een patroon van driftige bestuurlijke hervorming. Er staan veel voornemens in om taken samen te voegen, bijvoorbeeld door de vorming van één rijksinspectie (2010), centrale bedrijfsvoering (2010), het bundelen van lokale voorzieningen (2012), en het in de greep krijgen van zelfstandige organisaties (1998). Tabel 1 is ook een mooie bloemlezing van historische verandermoden, waarin bestuurlijke problemen en kansen als ICT (1998), handhaving (2002 en 2003), de 'maatschappelijke onderneming' (2007), 'bestuurlijke drukte' (2010) en 'compacte overheid' (2012) de revue passeren.

In het verlengde daarvan blijkt uit tabel 2 dat er juist steeds op overheden wordt bezuinigd. Vrijwel alle regeerakkoorden bevatten passages en concrete voornemens voor bezuinigingen in de arbeidsvoorwaarden van de collectieve sector, waarin ambtenaren op de nullijn worden gezet. Ook wordt er in bijna alle regeerakkoorden van de afgelopen jaren bezuinigd door taken af te stoten, goederen of voorzieningen te verkopen, door te bezuinigen op Defensie, provincie, gemeenten en gemeentefonds. En als klap op de vuurpijl is er een stroom van efficiencymaatregelen die publieke organisaties en ministeries aanzet tot het leveren van dezelfde hoeveelheid en kwaliteit van diensten tegen lagere kosten.

Voorts is sprake van een duidelijke verschuiving naar het lokale niveau, waar, nog wat voorzichtig, een lokale staat (Peters, 2014) aan het ontstaan is. Al in de

Thomas Schillemans

Paarse jaren wordt gezegd dat de ‘dienstverlening aan de burger (...) door verdergaande decentralisatie [kan] worden verbeterd’ (1994) en dat gemeenten een ‘regierol’ (1998) moeten krijgen. De ‘drie grote decentralisaties’ in het sociale domein (zie ook Karré & Paardekooper, 2014) die het huidige kabinet wil doorvoeren, passen in die trend. Opvallend is dat de verschuiving van taken (nog?) niet gepaard gaat met een verschuiving van middelen. In de afgelopen paar jaar gaat er juist minder geld naar gemeenten, een afname van 4,3% in de periode 2010-2013 (Van Gelder & Allers, 2013), terwijl tegelijk de lokale inkomsten uit heffingen als OZB en afvalstoffen toenemen.

Het is in tijden van bezuiniging populair de vraag te stellen of het zin heeft om de kalkoen te vragen wat er op het kerstmenu moet staan. De impliciete assumptie is dan dat de kalkoen, of hier: de rijksoverheid, natuurlijk niet aan zichzelf zal denken bij de allocatie van de pijn van bezuinigingen of bakovens. Maar in de hervormingsstaat zet de Rijksoverheid zichzelf als kalkoen nadrukkelijk en met enig succes op het menu. Het verhaal over de hervormingsstaat bestaat dan uit drie dimensies: het enigszins verkleinen van de Rijksoverheid, mede door het samenballen van uitvoeringstaken binnen en buiten de Rijksoverheid bij een gelijktijdige (beoogde) verplaatsing van taken naar het lokale niveau.

Slotakkoord

In dit artikel stond de vraag centraal of, en zo ja waar en in welke mate, er nu in empirische zin sprake is van een terugtocht van de overheid. De historische en empirische benadering heeft vervolgens vier afzonderlijke tableaux opgeleverd die goeddeels naast elkaar kunnen bestaan. In de veelvormige staat zijn optrekken en terugtrekken, stabiliteit en hervorming, allemaal aan de orde van de dag. Het ligt er maar aan waar je kijkt en waar je op let. Daarmee heeft dit artikel geen eenduidige maar een polyfone conclusie: ‘de’ overheid bevindt zich op verschillende ‘fronten’ in verschillende stadia van terugtrekken of optreden, stabiliseren of hervormen.

Literatuur

- Blom, M., & Schillemans, T. (2010). De ondefinieerbare staat: horizontale en verticale sturing door de rijksoverheid sinds 1980. *Beleid en Maatschappij*, 37(4), 341-355.
- Brunsson, N. (1989). *The organization of hypocrisy. Talk, decisions and actions in organizations*. New York: Wiley.
- Compajen, B. (2012). Overheidsfinanciën 2002-2012. Plussen en minnen. *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 44(4), 242-246.
- Frissen, P. H. A. (2013). *De fatale staat. Over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek*. Amsterdam: Van Gennep.
- Gelder, M. van, & Allers, M. (2013). Steeds minder rijksuitkeringen naar gemeenten. *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 45(4), 216-223.
- Hill, C. J., & Lynn, L. E. (2005). Is hierarchical governance in decline? Evidence from empirical research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(2), 173-195.

- Karré, P. M. & Paardekooper, C. (2014). Lessen en conclusies uit vier keer stelselwijziging. *Bestuurskunde*, 23(1).
- Mastenbroek, E. (2003). De postmoderne overheid: wens of werkelijkheid? *Bestuurswetenschappen*, 2, 153-171.
- Peters, K. (2014). *De lokale staat*. Oratie, Universiteit Maastricht. <http://www.klaartjepeters.nl/sitefoto/1/De%20Lokale%20Staat-Oratie%20UM-Klaartje%20Peters.pdf>.
- Rhodes, R. A. (1994). The hollowing out of the state: The changing nature of the public service in Britain. *The Political Quarterly*, 65(2), 138-151.
- Stone, D. (2011). *Policy paradox. The art of political decision making* (3rd revised ed.). New York: W.W. Norton.
- Vries, J. de. (2002). *Paars en de managementstaat. Het eerste kabinet-Kok (1994-1998)*. Apeldoorn: Garant.