

# De overheid in 2000

PROF. DR. U. ROSENTHAL

Ooit was het eenvoudig<sup>1</sup>. De staat had het geweldsmonopolie; de soevereiniteitsdoctrine en het overheidsgezag bonden de natie; en er was geen enkel misverstand over de superieure positie van de overheid in de maatschappij. De opkomst van de verzorgingsstaat perfectioneerde de soevereiniteitsdoctrine door burgers vanwege de staat het recht op een redelijk voorzieningen-niveau te garanderen.

In december 1989 is van dit beeld weinig over. Het geweldsmonopolie van de staat is verdwenen; particuliere politie en particuliere recherche zullen spoedig de officiële politie in aantal, budget en technische middelen overtreffen. De nationale staat en nationale soevereiniteit hebben aan betekenis ingeboet. De internationale ontwikkelingen tuimelen over elkaar heen en leiden tot totaal uiteenlopende interpretaties van wat zich afspeelt – in West- en Oost-Europa, in de Verenigde Staten, de Sovjetunie en de Chinese Volksrepubliek. Wel is duidelijk dat de Verenigde Staten over het onbetwiste hoogtepunt van hun macht heen zijn; volgens sommige 'White House watchers' moeten Amerikaanse presidenten nog wenen aan de noodzaak van internationale onderhandelingen. De Sovjetunie blijkt ineens een federatie van republieken te zijn en de Chinese Volksrepubliek doet enkele maanden na de crisis van het Plein van de Hemelse Vrede alweer hardnekkige pogingen terug te keren in de interdependente wereld van alledag.

De expansie van de verzorgingsstaat is gestopt. Het recht van de mensen op redelijke voorzieningen wordt algemeen aanvaard. Maar wat een redelijk voorzieningenniveau is, is onderwerp geworden van politieke en wetenschappelijke controverse. Sommigen schrijven de nieuwe armoede groot, anderen ergeren zich aan Van Kootens boezemvriend Dirk die zich elke week weer de nodige inspanning zegt te moeten getroosten ter continuering van zijn alcoholisch-werkloze staat.

## Government by proxy

Het is allang bekend dat de overheid niet bestaat. In werkelijkheid is er een conglomeraat van belangen in de pu-

blieke sector die nu eens met elkaar samenwerken, dan weer elkaar tegenwerken en soms door verkokering zelfs daaraan niet toekomen. Dat conglomeraat leent zich door die losse en uiteenlopende patronen uitstekend voor relaties en transacties van de afzonderlijke eenheden met particuliere belangen. In plaats van de monolithische overheid dient zich dan ook government by proxy aan: waarachtig wel iets anders dan het zo soevereine regeren bij volmacht uit vroeger dagen. Overheden laten het werk op contractbasis verrichten door bedrijven, particuliere instellingen en organisaties. In de jaren tachtig trok de privatisering als één van de grote operaties door de wereld heen. Dat ging gepaard met ideologisch geweld van voor- en tegenstanders. Voor government by proxy is geen grote operatie, laat staan ideologisch geweld nodig. Het zal vanzelf gaan, met zachte, doch vaste hand, en marktconform.

Overheden en hun onderdelen zullen in toenemende mate ruil- en andere betrekkingen met elkaar en met particuliere instellingen en organisaties aangaan. Het verschil tussen publiek- en privaatrechtelijke vormen zal gedeels verdwijnen. Belanghebbenden, ongeacht hun formele status, gaan contracten aan. Overheden en hun onderdelen gaan de markt op. Particuliere belangen zoeken contractpartners op de markt, maar ook in 'overheidskringen'. Overheden maken in samenwerking met particuliere belangen winst en investeren die in projecten voor de lange termijn. Zij lijden in public-private partnership verlies en gaan dan met hun particuliere partners ten onder. Niemand behoeft in zo'n geval bang te zijn voor niet behartigde publieke belangen. Er zullen andere overheidsonderdelen en particuliere belangen zijn die effectiever en efficiënter zullen produceren en er een winstgevende zaak van zullen maken, tot algemeen en particulier genoegen.

## Collectieve arrangementen

De zorgfuncties die ooit door de verzorgingsstaat ter hand werden genomen (gezondheidszorg, onderwijs, volkshuisvesting en welzijn), zullen in collectieve arrangementen vervuld wor-

den. De Nederlandse verzorgingsstaat zal zeker de jaren negentig overleven. Van meet af aan getuigde immers zijn innige liaison met het zogeheten particuliere initiatief van een vooruitziende blik: government by proxy Nederlandse stijl.

Collectieve arrangementen zullen wel in toenemende mate door de markt gedisciplineerd worden. Volksverzekering of niet, er zullen associaties van producenten en consumenten van gezondheidszorg ontstaan. De competitie in het onderwijsbestel zal toenemen. De versterking van het woningcorporatiebestel strekt de sterkeren in dat bestel tot voordeel. Voor zover zij als reflectie van seculiere solidariteit dichter tegen de verzorgingsstaat aanzit (sociale wetgeving), zal ook de welzijnssector aan dergelijke ontwikkelingen blootstaan.

## Co-productie

Overheden zullen in toenemende mate zaken met elkaar doen. Dat geldt voor departementen en hun onderdelen, maar het is evenzeer van toepassing op de bestuurslagen. Het complementair bestuur van de jaren zeventig – toen meer idee dan werkelijkheid – zal onder economischer termen terugkomen: co-productie en public-public partnership.

Ook hier zal een ideologisch gekleurde grote operatie (decentralisatie) plaats maken voor een vanzelfsprekende ontwikkeling naar allerhande samenwerkingsconstructies. In dat soort arrangementen zal het vooral om een duidelijk gemeenschappelijk voordeel gaan. In veel gevallen zal de co-productie samengaan met government by proxy en public-private partnerships. Specifieke uitkeringen – of hoe zij over meer dan tien jaar ook heten mogen – zullen hierbij een belangrijke rol spelen, omdat zij een precieze afstemming van vraag en aanbod in de verhouding tussen de bestuurslagen vergemakkelijken.

Ongebruikelijke coalities tussen bestuurlijke belanghebbenden zullen vastgeroeste patronen doorbreken. Op zoek naar duidelijk gemeenschappelijk voordeel zullen belanghebbenden in elk geval een andere invulling geven aan geografische en andere gebruikelijke criteria voor samenwerking: niet per se de naaste buur, niet per se de bundeling van aloude functionele domeinen. Dit geldt temeer omdat zich transnationale perspectieven aftekenen. Het zal wel geen Europa der ste-

1. Voor dit essay is dankbaar gebruik gemaakt van suggesties van collegae stafleden van de vakgroep Bestuurskunde te Leiden.

den, laat staan der gemeenten, zijn. Maar de mogelijkheden, al zou het slechts het aantal potentiële politiek-bestuurlijke contractpartners betreffen, zullen toenemen. Het perspectief reikt bepaald verder dan dat van de jumelage.

---

## Overheidsorganisatie

---

Government by proxy, publiek-private transacties en public-public partnerships zullen hun uitwerking op de organisatie van de overheid niet missen. De grote ambtelijke eenheden, in het bijzonder de departementen van algemeen bestuur op rijksniveau, zullen functies uitzuiveren en met behulp van goed doordachte bureaupolitieke en andere management-technieken het toverwoord flexibiliteit in een organisatorische werkelijkheid omzetten. Als de wens hier de vader van de gedachte mocht zijn, het is van tweeën één: of deze wens gaat in vervulling of de departementen verliezen hun bestaansrecht in de publiek-private en publiek-publieke strijd om het bestaan. Een grootschalige herschikking van de rijksdienst (super-departementen of omvangrijke herverkavelingen van departementale taakvelden) zou – los van de politieke vragen die zij zou oproepen – alleen te overwegen zijn als bijdrage aan dat proces. Maar de geschiedenis van vele decennia heeft geleerd dat zo'n herschikking veeleer rigiditeit genereert.

Ook al zal het binnenlands bestuur het interne evenwicht tussen en binnen de bestuurslagen in formele zin onverkort handhaven (Rijk, provincies, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen voor inter-gemeentelijke samenwerking), de mogelijkheden de interne en externe organisatie van de belanghebbende eenheden te flexibiliseren zullen zeker benut worden. De differentiatie in het binnenlands bestuur zal, vergeleken met zo'n twintig jaar geleden (anno 1980), veel en veel groter zijn. Dat Nederland staatsrechtelijk gesproken als gedecentraliseerde eenheidsstaat verder gaat, is niet zo belangrijk. Relevanter zijn stellig de vrijheidsgraden voor de eenheden van het binnenlands bestuur, in eigen land en op Europees niveau.

---

## Ambtenaren

---

Er zullen minder ambtenaren zijn. Er zullen wel veel mensen in de collectieve sector werken. Bij een contract-maatschappij en een contract-overheid behoren contract-werknemers. In het zo omvangrijke publiek-private domein

doen zij, vergeleken met collegae uit bedrijven en particuliere ondernemingen, gelijksoortig en gelijkwaardig werk. De mobiliteit tussen werknemers in de collectieve en particuliere sector zal toenemen; de twee culturen zullen naar elkaar toegroeien. Dat zal quid pro quo geschieden. De tijd waarin de collectieve sector de ondergeschikte partij was, zal voorbij zijn.

De paar categorieën functionarissen die vanwege even specifiek als specialistisch werk een ambtelijke status hebben, zullen een uitstekend salaris en voortreffelijke secundaire arbeidsvoorwaarden kennen. Als allerlaatste fase in het proces van democratisering van politiek-bestuurlijke instellingen zal voor die ambtenaren een reeks rechten en plichten op normaal burgerlijk peil gebracht zijn: het recht van vrije meningsuiting, het afleggen van verantwoording en vertrek vanwege inadequaat functioneren. Voor ambtelijk misbruik van de genoemde rechten behoeft geen vrees te bestaan. Want het gaat om een betrekkelijk klein aantal, hoog gekwalificeerde functionarissen, wier capaciteiten nu juist ook te maken hebben met het begrip dat zij opbrengen voor normen en waarden in de politiek-bestuurlijke sfeer.

De ministeriële verantwoordelijkheid zal hiermee in een ander licht staan. In tegenstelling tot wat velen denken, zal het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van ambtenaren gehandhaafd blijven. Het zal wel van een andere signatuur zijn, meer gericht op de algemene koers en op het op peil houden van de kwaliteiten van het ambtelijk corps en van de ambtelijke organisatie dan op specifieke ambtelijke activiteiten.

---

## De nationale staat

---

De nationale staat heeft anno 1989 aan betekenis ingeboet. Maar hij zal zich in de volgende eeuw weer hersteld hebben. Want hij vervult een aantal kernfuncties ter productie van collectieve goederen (veiligheid en ten dele infrastructuur) en preventie en repressie van schadelijke externe effecten (milieu). Door hun toenemende interdependentie met de groei en bloei van government by proxy en van collectieve zorg-arrangementen nemen die kernfuncties in betekenis toe.

De nationale staat krijgt bovendien door de internationale en Europese ontwikkelingen een culturele basisfunctie in de schoot geworpen: de bestendinging en verdere ontplooiing van de nationale cultuur. Of dit binnen aangepaste territoriale verhoudingen gebeurt (bij voorbeeld in toenemende verstrengeling met Vlaanderen), doet niet veel ter

zake. Feit is dat de nationale staat het enige aangrijpingspunt zal blijken te zijn voor de stimulering van activiteiten op dit gebied. Voor het behoud van het nationale erfgoed en de ontwikkeling van de nationale cultuur zal immers in de internationale arena niet alleen van belang zijn wie het mooiste zingt, maar ook wie het langst en krachtigst weet vol te houden dat dat zo is.

---

## Europese staatsvorming

---

Deze ontwikkeling staat in vrijwel elk opzicht op gespannen voet met het idee van Europese staatsvorming. Overheidsactiviteiten zijn inmiddels getypeerd als government by proxy, publiek-private transacties en public-public partnership. Er zal dan ook geen ruimte zijn voor substitutie van de nationale soevereiniteit en superioriteit door een supra-nationale Europese staat. Zo'n Europese staat zou een Fremdkörper in Europa zijn.

De Europese integratie zal gebaseerd zijn op variëteit en het benutten van pluriformiteit en onzekerheid. Niet alleen nationale staten, maar ook andere bestuurlijke eenheden zullen transnationale paden in Europa inslaan. Mutatis mutandis geldt dat evenzeer voor collectieve en publiek-private arrangementen. Government by proxy, publiek-private transacties en public-public partnership zullen derhalve ook op Europees niveau de ankerpunten voor het functioneren en de organisatie van de overheid zijn.

Typierend genoeg voor de rol van de staten in Europees verband is dat die vooral betrekking heeft op het behoud van de nationale identiteit. Daaraan kan toegevoegd worden dat de staten ook het politieke vangnet zullen vormen op momenten dat Brussel of de leden van de Europese Gemeenschap ernstige problemen opwerpen of ondervinden. Dan moet grote politiek bedreven worden en die zal voorbehouden blijven aan de regeringen van de staten.

In twee opzichten slechts zal de Europese staatsvorming serieus ter discussie staan en zullen wellicht stappen in die richting gezet worden. Speculerend over de kernfuncties van de staat, is voorstelbaar dat de Europese veiligheid druk op de staatsketel zal houden en dat het Europese milieubeleid als terra incognita te midden van de oude beleidsdomeinen een onverbiddele kracht ontplooid zal hebben. Maar juist Europese staatsvorming langs die lijnen zal zich van meet af aan met harde nationale belangen geconfronteerd weten. Europees veiligheidsbeleid (zelfs als het alleen om West-Europa was gegaan) zal botsen op politiek-strategische tegenstellin-

gen, competitieve militair-industriële belangen en bureaupolitieke rivaliteit in de militair-organisatorische sfeer. Dat kan vele jaren voortduren. En bij een krachtdadig, rechtstreeks bindend Europees milieubeleid moet men bedenken dat het eveneens jaren duurt om de nationale, regionale en gemeentelijke overheden hun net geboren troetelkin-

deren, met het Nationaal Milieubeleidsplan-I en II voorop, te ontnemen.

**U. Rosenthal**

De auteur is hoogleraar Bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Leiden en lid van de Raad voor het Binnenlands Bestuur.