

Drie valkuilen en denkfouten in de drang naar een kleinere overheid

Frits M. van der Meer

Gerrit S.A. Dijkstra

Jaren is er geroepen dat de overheid kleiner moet en onlangs was het dan zo ver: de overheid kon onlangs zelf melden dat er minder ambtenaren in dienst zijn dan tien jaar geleden. Maar liefhebbers van een kleinere overheid moeten niet te hard juichen. Er zijn tal van valkuilen waar de bestuurskundigen Van der Meer en Dijkstra op wijzen. De daling blijkt maar zeer relatief en het lijkt plausibeler dat de groei van de overheid over al die jaren nul is geweest.

Valkuil 1: schuivende definities

Om het onderstaande betoog te kunnen volgen is het van belang dat hier onder openbaar bestuur rijk, provincies, gemeenten, waterschappen, rechterlijke macht en onderdelen uit de sector veiligheid: politie en defensie worden verstaan. Het betreft hier ook sectoren waar groepsgewijs collectieve arbeidsvoorwaarden worden afgesloten. Zelfstandige bestuursorganen (per organisatie een arbeidsovereenkomst) en het personeel van de gemeenschappelijke regelingen (verlengd lokaal bestuur) vallen daar niet onder.

Binnenlandse Zaken en ook het UWV stellen dat het personeelsbestand van het openbaar bestuur vanaf 2014 ten opzichte van 2004, en vooral ten opzichte van 2009, is gedaald (zie BZK “Werken in de publieke sector. Trends en cijfers”; UWV de sectorbeschrijving overheid). Het UWV-rapport geeft op basis van de database van Binnenlandse Zaken zelfs een afname van rond de 49.000 personen: van 461.000 personen in 2004 naar 412.000 personen in 2014. Die daling van 49.000 arbeidskrachten is vertekend omdat het personeel van de gemeenschappelijke regelingen (Wgr) niet in de cijfers is meegerekend. Als we het Wgr-personeel wel meetellen bedraagt die daling nog ‘slechts’ 37.000 ambtenaren. Dit geeft een eerste valkuil aan: wat tellen we wel en wat tellen we niet mee.

Valkuil 2: De peildatum

Een tweede valkuil betreft de keuze van peiljaren: daarvan hangt de mate van stijging en/of daling af. Zo is voor het bewijzen van een omvangrijke krimp het jaar 2004 vrij gunstig. Dat gunstige oordeel vermindert of verdwijnt zelfs bij de keus voor een ander jaar. Zouden we 1996 in plaats van 2004 nemen, dan verdwijnt de daling maar komt er een stijging van 3.000 ambtenaren in de plaats. Nemen we 1983 als beginjaar dan daalt de personeelsomvang van het openbaar bestuur (met staatsbedrijven) ten opzichte van 2014 met 155.400 personen. Van-

af 2009 is er weer een continue daling te zien onder financieel-economische druk. Gegeven eerdere ervaringen en recente klachten over de effecten op de taakuitoefening kan de permanentie daarvan in twijfel worden getrokken, De conclusies van BZK en de UWV moeten daarom gerelativeerd worden.

Valkuil 3: Samenstelling openbaar bestuur

Nog verraderlijker is de valkuil van de veranderende samenstelling van het openbaar bestuur. Houden we geen rekening met een externe verplaatsing van organisaties en personeel dan kunnen we op een dwaalspoor worden gezet. Privatiseringen met daaronder begrepen de afstoting van taken en uitbesteding van de uitvoering naar het bedrijfsleven, not-for-profitorganisaties en burgerverbanden, verkleinen het openbaar bestuur. Ook zijn de vorming van overheid NV's op elke bestuurslaag en de verzelfstandiging van organisatieonderdelen (vooral in stichtingsvorm) te noemen. Deels kan het bij deze processen om een echte verschuiving naar de private sector gaan. Echter deze naamloze vennootschappen, stichtingen en aan- en uitbestede activiteiten kunnen nog geheel of gedeeltelijk in de beïnvloedingsfeer van de overheidsorganisaties vallen. Het kenmerkende onderscheid is dat deze organisaties en activiteiten niet meer direct politiek worden aangestuurd. Het betrokken personeel staat bovendien niet meer op de loonlijst vermeld. Als gevolg wordt dat personeel niet meer in de statistieken van het overheidsperoneel opgenomen. Ook voor verzelfstandigde overheidsorganisaties geldt hetzelfde. Personeelsveranderingen in het openbaar wordt daarom gemaskeerd door het 'wegstoppen' van personeel. Laten we een gedachtenexperiment uitvoeren om die effecten te neutraliseren.

Een gedachtenexperiment

Wat zou de verandering in de personeelsomvang zijn, van 1983 ten opzichte van 2014, wanneer de samenstelling van de organisatie van het openbaar bestuur in 1983 gelijk zou zijn aan die van 2014? De keuze voor 1983 wordt ingegeven vanuit enkele redenen. De personeelsomvang van het openbaar bestuur was toen het meest omvangrijk. Na 1983 deed het bezuinigingsbeleid van het kabinet Lubbers I haar werk. Tevens zijn de grote staatsbedrijven op rijksniveau eind jaren 80 – begin jaren 90 geprivatiseerd. Ook is er voor dat jaar adequaat gedetailleerd statisch materiaal voor handen.

Het gedachtenexperiment is als volgt. Gemeentelijke en provinciale onderdelen en het bijbehorende personeel die in de jaren voorafgaande aan 2014 zijn geprivatiseerd, verzelfstandigd, uitbesteed en afgestoten zijn uit de cijfers voor 1983 verwijderd.¹ Bij het rijk worden cijfers eveneens geschoond voor onderdelen, die na 1983 geprivatiseerd dan wel verzelfstandigd

¹ Het betreft bij de gemeenten hoofdzakelijk gezondheidszorginstellingen, nutsbedrijven, openbaar vervoersbedrijven, havenbedrijven en vliegvelden; het overgrote deel van de sport- en kunstinstellingen. Bij de provincies, nutsbedrijven, psychiatrische inrichtingen en keuringsdiensten van waren.

zijn.² Dit gecorrigeerde jaar 1983 wordt in tabel 2 getoond. Onder A staan de ongecorrigeerde getallen uit de statistieken voor het overheidspersoneel voor het overheidspersoneel in de sectoren openbaar bestuur en veiligheid weergegeven. Onder B staan de opgeschoonde cijfers vermeld. Dus als we doen alsof in 1983 de definities van de overheid van het jaar 2014 gelden.

Na bewerking van de aantallen gegeven in kolom A (604.100) verschijnt in kolom B een getal van 398.000. De gecorrigeerde toename van 1983 (398.000) op 2014 (448.700) bedraagt dus 50.700 personen. De aanvankelijke daling met 155.400 (zonder de staatsbedrijven 48.100) personen in de oorspronkelijke cijfers) wordt dan een substantiële stijging van 50.700 bij opschoning van het personeelsbestand. Privatiseringen e.d. hebben daarmee een groot effect gehad.

Tabel 2: Hoe zit de personeelsomvang van het openbaar bestuur er in het jaar 1983 uit als we de structuur van 2014 aanhouden? De oorspronkelijke ongecorrigeerde personeelsaantallen (A) en de opgeschoonde cijfers volgens de organisationele samenstelling 2014 (B) (in duizenden personen)*

	A (1983)	B (2014)
Gemeenten (met gemeentepolitie)	235,1	168,7
Rijk (met burg. Defensie en RP)	159,3	133,5
Provincie	18,2	11,6
Waterschappen	6,8	6,8
Defensie (militairen)	56,7	56,7
Rechterlijk macht	1,2	1,2
Gemeentelijke regelingen	19,5	19,5
Staatsbedrijven en fondsen Rijk	107,3	0,0
Totaal	604,1	398,0

* Bronnen: Meer, F.M. van der en L.J. Roborgh (1993), *Ambtenaren in Nederland. Omvang, bureaucratisering en representativiteit van het ambtelijk apparaat*. Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink. CBS, Sociale Maandstatistiek, voor Gemeenten en waterschappen Bijlagen rijksbegroting 1983-1984 en 1984-1985 voor het rijk leden Rechterlijke Macht onder betreffende categorie

² Arbeidsvoorziening, ABP, Centraal Bureau voor de Statistiek, IJkwezen, Kadaster, Landinrichtingsdienst, Landbouw onderwijs en onderzoek, Loodswezen, Luchtverkeersleiding, politieopleidingen, Rijksinkoopbureau, Rijksmuseum, Rijkscomputer Centrale, Rijksgeneeskundige Dienst, Rijksgeologische Dienst Rijkspsychologische Dienst, Rijks Geologische Dienst, Rijksdienst voor het Wegverkeer, Staatsbosbeheer, Staatsloterij, het Stoomwezen, Wetenschappelijke instellingen.

Deze stijging komt bijna geheel voor rekening van de sterke groei (58.000) bij de politie, overige veiligheids- en opsporingsdiensten, rechterlijke macht en de overige delen van de gehele justitiële keten. Pas zeer recentelijk vanaf 2010 ook hier een daling te zien. Daarentegen heeft defensie een omvangrijke personeelsdaling (24.600) ondergaan. Dit betekent per saldo een stijging van 17,3 duizend voor de periode 1983 – 2014. In de bovenstaande analyse is niet de toename van het lokaal veiligheidspersoneel als de stadswachten en bijvoorbeeld de douane en inspectiediensten meegenomen. De gegevens hierover zijn niet beschikbaar. Een zeer ruwe schatting bedraagt 10 duizend personeelsleden. Evenmin is de volledige uitbesteding van werkzaamheden bij gemeentewerken en de groenvoorziening betrokken. Het lijkt er op dat dan de personeelsomvang van de overheid nagenoeg gelijk is gebleven. Maar goed, voor degenen die van een kleinere overheid houden kan nog wel gemeld worden dat op grond van een bevolkingsstijging tussen 1983 en 2014 het aantal ambtenaren in verhouding tot de bevolking gedaald is.

Conclusie

We hebben een aantal valkuilen bij de beoordeling van de veranderingen in de omvang van het overheidspersoneel naar voren gebracht. De keuze van peiljaren en de consistentie van de organisatorische samenstelling zijn twee van deze valkuilen. Voor een zuiver oordeel is een derde valkuil nog fundamenteeler. Bij de kritiek op het afslankingsbeleid wordt vaak de stelling geponoerd, dat geconstateerde daling of stabilisering van het overheidspersoneel vooral veroorzaakt wordt door privatiseringen, afstoting en verzelfstandiging en niet door efficiënter werken of een taakvermindering. Ook is, niet geheel ten onrechte, aangevoerd dat bij veel geprivatiseerde of verzelfstandigde overheidsorganisaties de oorspronkelijke overheidsbesturen nog steeds veel te zeggen hebben en dat slechts een directe politiek-bestuurlijke aansturing ontbreekt. Om de effecten hiervan te kunnen beoordelen hebben we een gedachtenexperiment uitgevoerd. De vraag daarbij was: wat zou de verandering in de personeelsomvang zijn van 1983 ten opzichte van 2014 wanneer de samenstelling van de organisatie van het openbaar bestuur in 1983 gelijk zou zijn aan die van 2014. Hoe zou dan de stijging of daling zijn ten opzichte van 2014? Dit jaar 1983 is ook interessant omdat toen de personeelsomvang van het openbaar bij terugblik op het hoogtepunt stond. De effecten van privatisering, afstoting en verzelfstandiging blijken dan te zijn geneutraliseerd. Het resultaat is dat in plaats van een daling dan in deze periode een stijging is te zien, die met name wordt veroorzaakt door een groei bij politie, justitie en de overige veiligheidssectoren. Per saldo is sprake van een gelijk blijvend openbaar bestuur.

Referenties:

Centraal Bureau voor de Statistiek (1985), *Sociaal Economische Maandstatistiek 1985 (1)*, Den Haag CBS.

Dijksta, G.S.A., F.M. van der Meer en C.F. van den Berg (2015), Is er nu wel of niet sprake van een terugtrekend openbaar bestuur? Het personeelsperspectief. In: J.J.M. Uijlenbroek (Ed.) *De Staat van de Ambtelijke Dienst*. The Hague, the Netherlands: CAOP.

Dijkstra, G.S.A., en F.M. van der Meer (2011) The civil service system of the Netherlands, in: Frits M. van der Meer (ed.), *Civil service systems in Western Europe*, Cheltenham/Aldershot: Edward Elgar.

Meer, F.M. van der (2012), *Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren. De gevolgen van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst*, Oratie, Leiden.

Meer, F.M. van der en L.J. Roborgh (1993), *Ambtenaren in Nederland. Omvang, bureaucratisering en representativiteit van het ambtelijk apparaat*. Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 92015) *Werken in de publieke sector 2015. Trends en Cijfers: delen trends en cijfers*, Den Haag: BZK.

UWV, Afdeling Arbeidsmarktinformatie en –advies, De overheid; Sectorbeschrijving, UWV: Amsterdam.