

Begrotings- overspanning

Naarmate de economische depressie duidelijker vormen aanneemt, zijn de stemmen verstomd die nog ongeveer tien jaar geleden in koor pleitten voor „nulgroei”. De schoorsteen moet weer roken, lijkt thans het vrijwel unaniem onderschreven devies. Het belang van al dan niet „selectieve” groei wordt opnieuw algemeen onderkend. Die groei maakt het mogelijk enerzijds de particuliere koopkracht in stand te houden of zelfs (mondjesmaat) te vergroten en anderzijds de collectieve voorzieningen in stand te houden en wellicht nog wat uit te breiden. De afwezigheid van economische groei leidt daarentegen tot een algemene afbraak van de koopkracht en noopt tot pijnlijke bezuinigingen op collectief tot stand gebrachte voorzieningen.

Dit aanpassingsproces stuit op veel maatschappelijke weerstanden. Zowel bij economisch actieven in de marktsector, bij ontvangers van inkomensoverdrachten, bij gebruikers van collectief gefinancierde goederen en niet in de laatste plaats bij werknemers in de kwartaire sector. Consumenten en kwartair personeel zijn gewend geraakt aan hogere uitkeringen en salarissen en meer dienstverlening. Zij zijn er niet binnen twee à drie jaar van overtuigd dat de tijden van weleer voorlopig niet, wellicht nooit meer terugkomen.

De zich aftekenende kloof tussen behoeften en verwachtingen van burgers en kwartair personeel enerzijds en het onvermogen van de nationale economie om voldoende groei te genereren anderzijds, veroorzaakt „fiscal stress” 1). Deze begrotingsoverspanning komt op macro-niveau tot uitdrukking in een hoog opgelopen financieringstekort, debudgettering en de afwenteling van stijgende collectieve lasten op het aandeel van het overig inkomen. Iedere krantenlezer is dagelijks getuige van stressverschijnselen op micro-niveau: protesten tegen beddenreductie in de gezondheidszorg, onlust naar aanleiding van de nominale bevriezing van ambtenarensalarissen en uitkeringen, verzet tegen de herstructurering van het orkestenbestel.

Ten gevolge van de bezuinigingen zal het arbeidsvolume in de kwartaire sector de komende jaren duidelijk verminderen, waarmee een abrupte omslag optreedt in de ontwikkeling van de jaren zeventig toen de werkgelegenheid in de niet-commerciële dienstverlening met rond 300.000 arbeidsjaren toenam 2). De omvang van het rijks-personeel zal jaarlijks met 2% worden te-



ruggebracht 3). Hoewel gedwongen ontslagen niet zijn uitgesloten, dient men zich te realiseren dat het natuurlijk personeelsverloop aanzienlijk hoger is dan 2% per jaar. Incidenteel kunnen binnen organisaties natuurlijk wel knelpunten ontstaan.

De mate waarin dergelijke knelpunten zullen optreden, is mede afhankelijk van de wijze waarop ombuigingen op begrotingen en personeelsreducties zullen worden geïmplementeerd. Vermoedelijk zal de leiding van de betrokken departementen de beoogde personeelsvermindering niet zonder meer effectueren via een ponds-pondsgewijze beperking van de formatie van alle afdelingen en diensteenheden. Veelal zullen bepaalde prioriteiten worden gesteld. Welke strategieën staan de leiding van departementen en afzonderlijke afdelingen ten dienste om de bezuinigingsdans zo goed mogelijk te ontspringen? Het boek van Charles Levine over „fiscal stress” bevat hierover instructieve passages, die ik hier deels reproduceer 4). Ik voeg nog enkele overwegingen van eigen makelij toe.

In de eerste plaats is het belangrijk dat de bedreigde afdelingen nieuwe activiteiten ontwikkelen, nieuwe doelgroepen ontdekken, de aandacht vestigen op nu toe onderbelichte noden en behoeften waarin dringend moet worden voorzien. In de geestelijke gezondheidszorg wordt deze strategie veelvuldig en met succes gehanteerd. De leiding van een afdeling kan er voorts naar streven ten aanzien van bestaande werkzaamheden een monopoliepositie te verwerven, waardoor men „onmisbaar” wordt. In omroepland zijn vergeefse pogingen in deze richting gedaan. Belangrijk is natuurlijk een uitgavenprogramma zo mogelijk een wettelijke verankering te geven waardoor „zo maar” bezuinigen wordt bemoeilijkt. In dit opzicht staat de sector onderwijs in verhouding sterk. Het kan lonend zijn via een gerichte PR-campagne het grote publiek te attenderen op de talrijke nuttige functies die een afdeling verricht. Soms ligt het voor de hand om cliëntengroepen te mobiliseren (men vergelijkt de koerswijziging van uitvoeringsorganisaties van de sociale zekerheid) die met kracht protesteren tegen

aantasting van uitkeringen dan wel voorzieningenniveau. Zoek steun bij krachtige pressiegroepen of probeer een meerderheid in de volksvertegenwoordiging te vinden om dreigend onheil af te wenden.

Als dit allemaal niet helpt en in de beschikbare middelen wordt gesneden, verdient het aanbeveling om eerst te kappen in essentiële, populaire, goed-zichtbare en veelgebruikte voorzieningen (b.v. loket-ambtenaren). Groeiend protest kan de bezuinigingsbui wellicht nog keren. In deze strategie past soms ook versterkte toepassing van het profijtbeginsel.

Als ook dit allemaal niet helpt en personeelsvermindering onafwendbaar is, komt het volgende gambiet in aanmerking: ontwikkel symbolische activiteiten om goede wil te tonen: stel studiecommissies in om te zoeken naar grotere doelmatigheid bij de werkzaamheden, maar wijs erop dat degelijk onderzoek nu eenmaal tijd kost. Stoot die taken af welke het meest kwetsbaar zijn voor kritiek van de media en politici. Vorm voorraden waarop later kan worden ingeteerd, smeert grote uitgavenposten over verschillende jaren uit, stel onderhoud uit en verkoop bezittingen; huur vervangende bedrijfsmiddelen.

Buit de zwakkeren uit: stel personeel aan in tijdelijke dienst tegen lagere aanvangssalarissen of een stagevergoeding. Ontzie personeel met een sterkere (rechts)positie. Laat bejaarden hun eigen woning en spaargelden „opeten” alvorens ze op kosten van de bijstand in een oord worden verzorgd; verruim de regeling pas als potige bouwvallers met steun van hun bond tegen deze regeling in het geweer komen.

Een column biedt onvoldoende ruimte om uitgebreid op overlevingsstrategieën in te gaan. Eén ding valt bij het voorgaande op. Ambtelijke afdelingen die willen overleven moeten zich gedragen met de inventiviteit en slagvaardigheid die vanouds de kenmerken zijn van de *entrepreneur*. Dit strookt met bekende leerstukken uit de politieke economie. Bezuinigingsbeleid maakt ambtenaren tot ondernemers die het algemeen belang (nog sterker) ondergeschikt maken aan de belangen van de „eigen winkel”. Begrotingsoverspanning maakt „marktkrachten” los. Een van de bestaansredenen van overheidsoptreden is marktregulering. De overheid bewaakt de markt, maar wie zal de bewakers bewaken?

- 1) Charles H. Levine, *Managing fiscal stress. The crisis in the public sector*, New Jersey, 1980, blz. 3 e.v.
- 2) H. de Groot, Regeerakkoord en kwartaire sector: ombuigingen zonder plan?, *ESB*, 12 januari 1983, blz. 29-31.
- 3) *Nederlandse Staatscourant*, 7 februari 1983, blz. 1.
- 4) Levine, op. cit., blz. 20-22.