

Bezuinigingskunde

De Rotterdamse monetarist E.J. Bomhoff gaf zijn oratie onlangs de titel *De kunst van het bezuinigen*. Gezien de vele vaardigheden die het vergt om een bezuinigingsoperatie tot een goed einde te brengen, mag men inderdaad wel spreken van een kunst. Nu met het bezuinigen enige ervaring is opgedaan — oefening baart kunst — is het interessant eens te kijken in hoeverre politici en bestuurders zich reeds hebben bekwaamd in wat hier en daar al „bezuinigingskunde” wordt genoemd. Want het is inmiddels wel duidelijk geworden, dat bezuinigingen niet zo maar, op grond van economische of politieke overwegingen, zijn door te voeren. Bestuurlijke, sociaal-psychologische, maatschappelijke, ja zelfs agogische aspecten spelen bij bezuinigingsoperaties een rol. Het integreren van al die aspecten tot een doordacht bezuinigingsplan en een goed verlopende, effectieve bezuinigingsoperatie, is ongetwijfeld een hele kunst.

De noodzaak om te bezuinigen wordt op *economische theorieën* gegrond. Hoewel nu door vrijwel niemand meer wordt tegengesproken dat bezuinigingen noodzakelijk zijn om de werkgelegenheid te bevorderen, zijn die economische theorieën allerminst onomstreden. Er wordt met recht voor gewaarschuwd dat alleen maar bezuinigen een afzetcrisis teweeg kan brengen en zelfs een deflatoire spiraal kan oproepen. Dit gevaar geldt des te sterker wanneer de belangrijkste im- en exporterende landen alle een zelfde restrictief beleid voeren. De gangbare bezuinigingstheorie slaagt er bovendien niet goed in aannemelijk te maken waarom particuliere investeerders er in een sfeer van crisis en malaise enig heil in zouden zien om met het verhogen van hun investeringsactiviteit de z.g. ruimte te vullen die door het matigings- en ombuigingsbeleid zou worden vrijgemaakt. De kunst van het bezuinigen vereist echter dat deze theoretische twijfel wordt weggemasseed of ondergespit. Na *aanzienlijke problemen op dit punt tijdens de operatie Bestek '81* lijken de ontwerpers van het bezuinigingsbeleid hier steeds beter in te slagen.

Bezuinigen is natuurlijk niet alleen een kwestie van economie, maar ook een van *politiek*. Bezuinigen betekent dat moet worden afgewogen wáar hoevéél moet worden bezuinigd: een politieke keuze. Natuurlijk is het voor geen politicus aantrekkelijk potentiële kiezers tegen zich in het harnas te jagen door hun pijnlijke maatregelen voor te schotelen. Op alle mogelijke manieren wordt dan ook geprobeerd de economisch noodzakelijk geachte bezuinigingsmaatregelen uit te stellen, de effecten te verdoezelen, schijnoplossingen te beproeven en vluchtwegen te zoeken. Bestudering van Miljoenennota's, Voorjaarsnota's en andere financiële beleidsstukken maakt duidelijk welk een vindingrijkheid daarbij aan de dag wordt gelegd. Van een kritische, integrale afweging van oud en nieuw beleid is bij de tot nu toe ondernomen bezuinigingsoperaties nog beslist geen sprake geweest. Het marginalisme, d.w.z. bekibbelen zonder daadwerkelijke keuzen te maken, voert de boventoon. De politieke kunst van het bezuinigen heeft veel weg van een zwarte kunst, een magie compleet met bezweringsformules om de kiezer in de ban te houden.

Van groot belang voor het welslagen van een bezuinigingspolitiek is het *sociaal-psychologische aspect*. Om de bezuinigingen te effectueren dient een zo breed mogelijke legitimatie en steun bij de bevolking te worden verkregen. Daarvoor is soms een intensieve „Seelenmassage” nodig. Van groot nut kan het daarbij zijn op het juiste moment met wetenschappelijk onderbouwde analyses van b.v. het Centraal Planbureau of het Ministerie van Financiën te komen, die de ernst van de situatie en de noodzaak van forse ombuigingen onderstrepen. Ook ernstige doch vertrouwenwekkende oproepen tot matiging, bij voorkeur rechtstreeks via het televisiescherm tot de bevolking gericht, zijn van niet te onderschatten belang. Een voordeel is dat daarbij kan worden geappelleerd aan wijdverbreide calvinistische gevoelens dat alles in orde zal komen mits soberheid wordt betracht en men zich de nodige offers getroost. De marketing van het bezuinigingsbeleid, nodig om het juiste matigingsklimaat te scheppen, begint men zo langzamerhand vrij aardig onder de knie te krijgen.

Aan bezuinigingen kleven natuurlijk ook *juridische en procedurele aspecten*. Om bezuinigingen te kunnen uitvoeren zijn wetswijzigingen nodig, dienen adviesorganen te worden geraadpleegd (SER, SVR), en moeten overlegprocedures (met name wanneer het gaat om arbeidsvoorwaarden) op gang worden gebracht. Dikwijls zijn er al (contractuele) verplichtingen aangegaan. Naar schatting is van de rijksuitgaven hoogstens 10% op korte termijn (binnen een jaar) en 30 à 40% op middellange termijn flexibel. Evenwichtige bezuinigingsprocedures dienen daarom lange-termijnprocedures te zijn. De tijd van kortetermijnsuccessen is voorbij. Men kan niet zeggen dat de procedurele kant van het bezuinigen de afgelopen jaren een lichtend voorbeeld is geweest. Niet zonder reden beklagt de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zich over onbehoorlijk bestuur door het rijk. Ook moesten regelmatig adviesorganen voor het blok worden gezet en noodwetten worden uitgevaardigd om de benodigde besparingen te realiseren.

Bezuinigen is ook *bestuurlijk gezien* een ingrijpend proces. Bezuinigen kunnen arbeidsplaatsen kosten, posities aantasten, carrières doorkruisen, privé-koninkrijkes verstoren en financiële aderlingen betekenen voor degenen die ambtshalve bij de voorbereiding ervan zijn betrokken. Voor het welslagen van bezuinigingen is het daarom van bijzonder belang dat goede en doorzichtige bestuurlijke procedures worden gevolgd en dat de betrokkenen worden gemotiveerd tot medewerking. De bezuinigingsoperatie loopt anders al snel vast in een moeras van weerstanden en de effecten worden afgewenteld op de minst weerbare partij. Daarbij is ook van belang dat de uiteindelijk keuze van bezuinigingsmaatregelen op een duidelijke politieke prioriteitsstelling berust en geen ambtelijk voorgebakken compromis is. Nadat de heroverwegingsoperatie vorig jaar bestuurlijk gezien gekaalkt succesvol was verlopen, is de politieke follow-up zeer gebrekkig gebleven. Slechts die bezuinigingen zijn geselecteerd die het eenvoudigst waren door te voeren. Het spreekt vanzelf dat de degradatie van het heroverwegingsproces tot een bezuinigingsoperatie pur sang, de bereidwilligheid tot medewerking aan een tweede ronde niet heeft vergroot.

Met het voorgaande hangt nauw samen dat bezuinigen ook een *agogisch aspect* kent. Het gaat erom de betrokkenen in de organisatie te motiveren en kennis te mobiliseren zonder blokkades op te roepen. Eenzijdig van bovenaf opgelegde decreten (het z.g. dwangbuismodel) kunnen slechts weerstanden, afwentelingsreacties en vluchtgedrag oproepen. In de tot nu toe uitgevoerde bezuinigingsoperaties is de politiek van voldoende feiten en de dwangbuisbenadering vrij sterk vertegenwoordigd geweest.

Ten slotte zullen de bezuinigingen op een *maatschappelijk aanvaardbare* wijze moeten worden gerealiseerd. Bij de Ziektewet is dat niet gelukt. Om nieuwe bezuinigingen te kunnen doorvoeren wil het kabinet nu met de sociale partners tot een „sociaal akkoord” trachten te komen. Ongetwijfeld zullen in een belangengroependemocratie compromissen moeten worden gesloten, maar het is van belang dat een kabinet dat de steun heeft van het parlement zich niet van de hoofdlijn van zijn beleid laat afbrengen. Om de benodigde maatschappelijke aanvaarding te verkrijgen is het wel noodzakelijk dat de bezuinigingsmaatregelen worden ingebed in een samenhangend beleid, dat in elk geval de indruk wekt op de problemen te zijn toegesneden en dat bovendien de lasten zo rechtvaardig mogelijk verdeelt.

Oppervlakkige waarneming toont aan dat er op dit moment nog heel wat fouten worden gemaakt tegen de kunst van het bezuinigen. Het huidige bezuinigingsbeleid wordt gekenmerkt door een aanvechtbare economische onderbouwing, een zeer gebrekkige politieke afweging, ondoorzichtige procedures, het mikken op korte-termijnsuccessen en veronachtzaming van maatschappelijke, bestuurlijke en agogische aspecten. De kunst van het bezuinigen wordt beslist nog niet beheerst.

L. van der Geest