

Heroverweging

Nu de eerste fase van de „Heroverweging collectieve uitgaven” is afgesloten en de rapporten van de ambtelijke werkgroepen aan de kabinetsinformatie zijn overhandigd, ligt voor een volgend kabinet het basismateriaal klaar voor een omvangrijk pakket bezuinigingsmaatregelen in de collectieve sector. Met grote toewijding hebben de ambtenaren de effectiviteit en doelmatigheid van het grootste deel van de collectieve uitgaven onderzocht en talrijke suggesties gedaan om besparingen te realiseren. De bezuinigingsmogelijkheden die zijn aangegeven op de rijksbegroting en in de sociale zekerheid, lopen op tot een maximum van bijna f. 24 mrd. ten opzichte van de meerjarenramingen in de *Miljoenennota 1981*. In talrijke varianten wordt uitgewerkt hoe het op allerlei beleidsterreinen in de collectieve sector een stuk goedkoper kan.

In het samenvattende eindrapport van de heroverweging rijksbegroting spreken de ambtelijke rapporteurs zelf van een „unieke operatie” en inderdaad heeft een zo uitgebreide kritische beschouwing van bestaande wetten, regelingen en beleidsvoornemens nog niet eerder plaatsgevonden. Wie een aantal jaren in achtereenvolgende *Miljoenennota's* de praktijk van het ombuigingsbeleid heeft gevolgd, weet dat echte ombuigingen uiterst zeldzaam zijn geweest. In de verschillende bezuinigingsronden ging het meestal om bijstellingen in de marge, het verschuiven van uitgaven naar de toekomst of het afwentelen van lasten van de ene sector op de andere. Vaak werd niet of onvoldoende geconcretiseerd welke maatregelen nu precies op welke beleidsonderdelen moesten worden getroffen, zodat de beoogde bezuinigingen niet werkelijk werden gerealiseerd. Zo hebben de befaamde 1%-norm van Duisenberg en de Bestek-operatie van het kabinet-Van Agt nauwelijks tot echte bezuinigingen geleid; de collectieve uitgaven, het financieringstekort en de collectieve-lastendruk bleven ten tijde van deze operaties dan ook onverminderd stijgen. De krachten tot continuering en uitbreiding van beleid bleken sterker dan de noodzaak om tot ombuigingen te komen. De druk op de collectieve uitgaven bleef opwaarts gericht.

De grote vraag op dit moment is of de „Heroverweging collectieve uitgaven” in deze situatie verandering zal brengen. Op papier kunnen de concrete voorstellen die zijn gedaan, in de komende kabinetsperiode tot forse bezuinigingen leiden, maar de praktijk heeft uitgewezen dat ombuigingsbeleid op heel wat hindernissen pleegt te stuiten. Daarom zou het kunnen zijn dat het, ondanks de fundamentele aanpak waarvan nu sprake is, in werkelijkheid zo'n vaart niet zal lopen. De factoren die de effectiviteit van het ombuigingsbeleid in het verleden hebben ondermijnd, zijn immers nog niet uitgeschakeld.

In de eerste plaats moet erop worden gewezen dat veel overheidsuitgaven wettelijk vastliggen. Ombuigingen daarin kunnen slechts plaatsvinden nadat wetswijzigingen zijn doorgevoerd. Voordat het hele traject van wetgeving of wetswijziging is afgelegd, zijn dikwijls vele jaren verstreken. Zo kan bij voorbeeld van de ombuigingen in de sfeer van de sociale zekerheid — tussen de f. 4,8 en 7 mrd. — het grootste deel onmogelijk binnen de komende kabinetsperiode worden gerealiseerd, simpelweg omdat de hele procedure van adviesaanvraag aan de Sociaal-Economische Raad en/of de Sociale Verzekeringsraad, het opstellen van een wetsontwerp, de behandeling in verschillende fasen in het parlement en ten slotte de aan-

name van het wetsontwerp en de publikatie in het *Staatsblad*, al veel meer dan vier jaar vergt.

Daarnaast moet er rekening mee worden gehouden dat veel van de bezuinigingsvoorstellen die door de ambtenaren zijn uitgedroefd, op grote maatschappelijke weerstanden zullen stuiten. Uitgangspunt bij de heroverwegingsprocedure was, dat bij het aangeven van beleidsalternatieven, met de politieke en maatschappelijke haalbaarheid daarvan op voorhand geen rekening mocht worden gehouden. Er zijn dan ook tal van suggesties gedaan die de politieke vuurproef waarschijnlijk niet zullen kunnen doorstaan. Zo is aan de (cumulerende) inkomenseffecten van veel bezuinigingsmaatregelen weinig of geen aandacht besteed Ook de negatieve werkgelegenheidseffecten kunnen prohibitief zijn voor het verwezenlijken van ombuigingen in bepaalde beleidssectoren.

In de derde plaats is ook de reactie van de bureaucratie zelf op de ombuigingsvoorstellen van belang. Het is soms wel de formele, maar zelden de materiële doelstelling van overheidsorganisaties zich zelf overbodig te maken. In het algemeen leidt noch het succes van een bepaald beleid, noch het falen daarvan tot het opheffen van de betreffende ambtelijke afdeling. De meeste afdelingen zijn zeer goed in staat zich te handhaven, eventueel door hun doelstellingen en werkterrein te verleggen. Het opheffen van bureaus — zoals b.v. zou passen in het kader van de privatisering — is hoge uitzondering. Alles zal worden gedaan om op een minder gevoelige wijze pseudo-ombuigingen te realiseren of de last van de bezuiniging op anderen af te wentelen.

Ten slotte moet worden bedacht dat er ook voor een minister niet veel eer is te behalen als kampioen-bezuiniger. De meeste bewindslieden pronken tegenover hun achterban liever met de nieuwe programma's die zij in hun ambtsperiode hebben verwezenlijkt dan met de besnoeiingen die op hun begrotingen zijn aangebracht. De bewindsman die méér heeft moeten inleveren dan zijn collega's staat al snel als zwak te boek.

Tegenover deze factoren die het realiseren van ombuigingen tot een moeizame aangelegenheid maken, staat echter dat het tijdstip van de kabinetsformatie waarschijnlijk wel het gunstigste moment is om bezuinigingen door te voeren. De bezuinigingsvoorstellen die deel uitmaken van een regeerakkoord zullen door de regeringspartners voor het grootste deel „als pakket” worden geslikt, zonder dat ministers en parlementaire belangenbehartigers daar gezichtsverlies onder lijden. Dit mag dan de kwaliteit van de politieke afweging niet erg positief beïnvloeden, het bevordert wel de effectiviteit van het ombuigingsbeleid.

Welk politiek vervolg de ambtelijke heroverweging van de collectieve uitgaven zal krijgen valt op dit moment nog niet te zeggen. Dat doet aan het belang van de operatie als zodanig echter niets af. Ook de Commissie voor de Ontwikkeling van de Beleidsanalyse die om advies is gevraagd komt tot de conclusie dat de heroverwegingsprocedure dient te worden gecontinueerd en uitgebreid tot het gehele overheidsbeleid. Er is alles voor te zeggen dat een systematische bezinning op het functioneren van de collectieve sector tot een vast onderdeel van het financieel-economische beleid wordt gemaakt. Daar kan de politieke afweging alleen maar mee gediend zijn.

L. van der Geest