

Ombuigen en moderniseren

D.A.P.W. VAN DER ENDE*

Het gaat nog niet goed met de overheidsfinanciën. In de periode 1986 tot en met 1989 zal volgens de *Miljoenennota 1985* in de collectieve sector nog f. 24 miljard moeten worden omgebogen. Gesteld dat dit mogelijk is, dan zal dat, volgens de auteur van dit artikel, alleen worden aanvaard wanneer in brede kring de overtuiging bestaat dat een kleinere maar meer flexibele collectieve sector een noodzakelijke voorwaarde is voor blijvende vergroting van onze concurrentiekracht. Het besef moet groeien dat het financieel beleid een onderdeel is van een noodzakelijk veranderingsproces. In dit veranderingsproces zal het ook nodig zijn de „countervailing force” tegen de belangengroepen te versterken. Het is volgens de auteur wenselijk de z.g. grote operaties te integreren in de jaarlijkse begrotingsprocedure, waardoor zij een meer permanent karakter zullen krijgen.

Inleiding

In navolging van het jaarverslag van De Nederlandsche Bank is de *Miljoenennota 1985* gebaseerd op het thema „het gaat beter, maar het gaat nog niet goed”. Naarmate men verder vordert met de lezing van de nota komt men meer onder de indruk van het laatste dan van het eerste. Enkele punten:

- het financieringstekort van de overheid (rijk en lagere overheden) daalt in 1985 weliswaar met 0,8 procent van het nationaal inkomen, maar dat is minder dan de in het Regeerakkoord afgesproken 1,5 procent. Bovendien staat tegenover die daling met 0,8 procent bij de overheid een omslag van het overschot van de sociale fondsen ad 0,5 procent in 1984 naar een tekort van 0,2 procent in 1985. Een verslechtering van 0,7 procent. Per saldo wordt voor het financieringstekort van de gehele collectieve sector in 1985 een verlaging verwacht van 0,1 procent. De voorstanders van een minder snelle verlaging van het financieringstekort hebben voor hun afwijkende mening dus maar een geringe marge;
- van de vier grote sectoren van de bezuinigingsoperatie (rijksbegroting in engere zin f. 3,1 mrd., sociale zekerheid f. 2,5 mrd., volksgezondheid f. 1,2 mrd. en arbeidsvoorwaarden collectieve sector f. 2,5 mrd.) is de f. 2,5 mrd. van de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector nog niet ingevuld. De voorzitter van de grootste ambtenarenorganisatie heeft al aangekondigd dat hij van het kabinet „wisselgeld” verlangt;
- de regeringspartijen hebben al laten weten dat zij de voorgenomen bezuinigingen op een aantal punten willen verlagen, zonder daar tot nu toe voldoende compensatie tegenover te stellen;
- de verlaging van de werkgeverspremies, het belangrijkste onderdeel van de in uitzicht gestelde verlaging van de collectieve lasten, komt niet volledig ten goede van het bedrijfsleven. Een belangrijk deel daarvan gaat naar non-profitorganisaties. Deze behoren tot de collectieve sector, waarvan het de bedoeling van het kabinet is dat die in omvang zal afnemen;
- het aantal burgerlijke rijksambtenaren wordt met bijna 175.000 verminderd, maar als men rekening houdt met een technische, budgettaire neutrale bijstelling met slechts 300. Die vermindering is de resultante van noodzakelijk geachte uitbreidingen en de verlaging krachtens de zogenaamde twee-procentsoperatie. Volgens Bartjens zou die twee procent neerkomen op ongeveer 3.500 plaatsen, maar volgens de regering zijn het er maar 1.555. Hieruit blijkt dat door de uitzonderingen de twee-procentoperatie is geëvolueerd tot nauwelijks een één-procentoperatie.

Men kan zich voorstellen dat het zoveel mogelijk in stand houden van de werkgelegenheid bij de overheid zwaar heeft gewogen. Het verzwakken van de twee-procentoperatie is echter ook al weer geen bijdrage tot de voorgestane verkleining van de collectieve sector. Bovendien kan bij het aantrekken van de economie een situatie ontstaan waarbij de instandhouding van de werkgelegenheid bij de collectieve sector vanwege de daaruit voor het bedrijfsleven voortvloeiende lasten een belemmering vormt voor een grotere uitbreiding van de werkgelegenheid in de marktsector.

Kernprobleem

Een kernprobleem bij het budgettaire beleid vormen de sterk in omvang toenemende rentelasten van de nationale schuld. In de *Miljoenennota* zijn betreffende de mogelijke ontwikkeling van die rentelasten drie varianten uitgewerkt: een bijzonder optimistische, één die ervan uitgaat dat er aan de bestaande situatie niet zoveel verandert en één die er tussen in ligt. Het blijkt dat zelfs bij de meest optimistische veronderstelling de rentelasten in de eerstkomende jaren nog zullen blijven stijgen en in de rest van de jaren tachtig boven het niveau van 1984 zullen blijven uitgaan. Dit betekent dat, ook al zou al het overige gelijk blijven, die oplopende rentelasten andere uitgaven uit de begroting zullen verdringen.

Zoals men wel meer ziet bij moeilijk oplosbare problemen, trachten sommigen de betekenis van het rentelastenprobleem te relativeren. Aangetoond is dat in de naoorlogse jaren de nationale schuld een hoger percentage van het nationaal inkomen bedroeg dan thans. Akkoord, maar toen was het rentepercentage de helft lager. Ook is opgemerkt dat de *Miljoenennota* de indruk wekt dat de rentelasten in het niet verdwijnen, terwijl de ontvangsten rentegelden, voor zover de schuld in binnenlandse handen is (met ongeveer driekwart ervan is dit het geval), in onze economie toch een nuttige functie vervullen. Dit laatste is juist, maar dit verhaal kan men ook vertellen aan de man die zijn hypotheekrente niet meer kan betalen. Ook dan is het verhaal juist, althans in het algemeen gesproken, maar de man in kwestie schiet er niets mee op.

Anderen verwachten soelaas van een matige inflatie, zoals we

* Medewerker van Twijnstra Gudde NV, management consultants te Deventer.

die in de periode van economische groei hebben gekend. Nederland is er tot dusverre in geslaagd zijn schuld uitsluitend in binnenlandse valuta aan te gaan. Bij stijgend loon- en prijspeil zou dus de reële last van de rentebetalingen verminderen. In een verleden heeft men de inflatie wel eens de heilsleer van de economie genoemd, want daardoor worden de zonden der vaders niet bezocht aan de kinderen en de kindskinderen tot het derde en vierde nageslacht. Toepassing van een heilsleer leidt echter vaak tot minder aangename nevenverschijnselen. Overigens zijn er weer anderen die in de toekomst niet het spook van de inflatie maar dat van de deflatie zien opdoemen en dan zitten we met onze vaste rentepercentages van de schuld natuurlijk helemaal verkeerd.

Aflossingsproblemen

In vorige jaren noemde de Miljoenennota alleen het financieringstekort. Onlangs is daarnaast de financieringsbehoefte van de overheid als nieuw begrip geïntroduceerd. Ook de Miljoenennota van dit jaar maakt er melding van. Men verstaat er onder de som van het jaarlijks financieringstekort en de jaarlijkse aflossingen op de schuld.

Tot voor kort werden de aflossingen niet als een probleem gezien. Men ging ervan uit dat het bedrag van de aflossingen wel weer in staatsschuld zou worden belegd. Dat is minder zeker geworden. In de laatste jaren was het niet meer mogelijk om langlopende leningen aan te gaan en moest de staat genoeg nemen met leningen met een kortere looptijd. Dit heeft tot gevolg dat de aflossingsbedragen in de voor ons liggende jaren sterk zullen toenemen, omdat tegelijkertijd op in het verleden aangegane langlopende leningen en op meer recente leningen met kortere looptijd zal moeten worden afgelost. Het staat zeker niet bij voorbaat vast dat de ontvangers van de aflossingen bereid zullen zijn deze volledig opnieuw in staatsschuld te beleggen. Dat zal afhangen van verschillende thans nog niet voorspelbare factoren, waarbij het vertrouwen in het financieel beleid van de overheid een centrale plaats inneemt.

Ingrijpende reorganisaties

Ook andere onderdelen van de Miljoenennota stemmen niet tot opgewektheid. Dit geldt in het bijzonder voor de paragraaf over de ontwikkeling van de collectieve sector in meerjarig perspectief. Daarin wordt meegedeeld dat in de periode 1986 tot en met 1989 in de collectieve sector nog f. 24 mrd. zal moeten worden omgebogen.

Dit is na alle ombuigingen die tot en met 1985 hebben plaatsgehad of alsnog zullen plaatsvinden, een bedrag van zodanig grote omvang dat men zich kan afvragen waar de regering dit geld vandaan denkt te halen. Voorts is het duidelijk dat als het mogelijk blijkt ombuigingen tot een zodanige orde van grootte te realiseren, dit alleen kan via ingrijpende reorganisaties van onderdelen van de collectieve sector. Deze zullen slechts worden aanvaard wanneer de regering erin slaagt overtuigend aan te tonen dat een kleinere en vooral meer flexibele collectieve sector noodzakelijk is voor vergroting van de concurrentiekracht van de Nederlandse economie en om aldus mogelijkheden te openen voor het behoud resp. herstel van een redelijke mate van welvaart.

Grote operaties

Een poging om naast de jaarlijkse begrotingsprocedure tot een wezenlijke hervorming van de collectieve sector te komen, is door het kabinet al kort nadat het in functie was getreden in gang gezet door middel van de zogenaamde grote operaties. Hiertoe behoren de reorganisatie rijksdienst, de decentralisatie, de heroverweging, de deregulering en de privatisering. Een gemeenschappelijk kenmerk van deze operaties is dat zij beogen de flexibiliteit van de collectieve sector te vergroten, de omvang daarvan te verminderen en dat zij in beginsel op alle ministeries betrekking hebben.

Het kabinet rekent ook de z.g. twee-procentoperatie tot de grote operaties. Eigenlijk is dat een vreemde eend in de bijt, of, erger nog, een blijk van gemis aan vertrouwen in de „echte” grote operaties. Als het niet gaat langs de weg van goed overdachte, doelgerichte, rationele reorganisaties, dan maar volgens een uniform percentage. In het voorgaande is al tot uitdrukking gekomen dat de resultaten van deze pondspondsgewijze benadering bij de verwachtingen zijn achtergebleven.

In een advies van de regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst 1) is opgemerkt dat onder de grote operaties verschillende motieven worden geschoven: de overheid bemoeit zich met te veel terreinen van het maatschappelijk leven en vermindert daardoor de onafhankelijkheid van burgers, bedrijfsleven en lagere corporaties; het sturend vermogen van de overheid schiet te kort omdat zij te veel taken op zich heeft genomen; de inefficiëntcy van het overheidsapparaat wordt vergroot door toenemende bureaucratisering en er moet worden bezuinigd om het financieringstekort terug te dringen. Hier worden niet bestaande tegenstellingen gesuggereerd. Als er met verstand wordt bezuinigd, heeft dit automatisch tot gevolg dat de overheid zich met minder zaken bemoeit, dat het minder moeilijk voor haar wordt om sturend op te treden en dat de bureaucratisering minder mogelijkheden krijgt.

Inzake de onderlinge samenhang is in het rapport van de regeringscommissaris voorgesteld – en wellicht is inmiddels reeds daartoe besloten – dat ten minste eenmaal per jaar een overleg plaatsvindt tussen de projectleiders van de verschillende operaties 2). Impliciet blijkt daaruit dat de onderlinge samenwerking niet optimaal is. De opmerking is dan ook al eens gemaakt dat die operaties „als ongerichte projectielen door de organisatie schieten” 3). Ook is twijfel uitgesproken over de mogelijkheid om al deze „werken van Herakles” tegelijkertijd te realiseren 4).

Door de grote operaties te integreren in de jaarlijkse begrotingsprocedure kan gebruik worden gemaakt van de over de verschillende reorganisatie-aspecten (want daar gaat het in feite om) verkregen kennis en inzichten, kan worden voorkomen dat de specialisten van die aspecten langs elkaar heen werken en wordt bereikt dat die aspecten elk jaar de nodige aandacht krijgen. Kort na het verschijnen van het eindrapport van de Commissie-Vonhoff is trouwens al gesteld dat er een nauw verband behoort te bestaan tussen reorganisatie van de rijksdienst en de spelregels van de comptabiliteitswet 5).

Onjuiste opvatting

De *Miljoenennota 1985* bevat helaas geen pleidooi voor een dergelijke integratie. In een paragraaf helemaal aan het eind van de nota, dus alleen bedoeld voor volhardende lezers, wordt geconcludeerd dat de grote operaties maar zeer ten dele kunnen bijdragen aan het ombuigingsbeleid. Dat lijkt me een apert onjuiste opvatting. Des te meer als men ombuiging niet uitsluitend ziet als verlaging van uitgaven, maar daarnaast ook, waar dit wenselijk is, als een middel tot structuurverandering om te komen tot een groter rendement van de collectieve sector. Te weinig wordt ingezien dat het ook in die sector tenslotte gaat om het rendement, het verschil tussen maatschappelijke kosten en maatschappelijke baten. Het feit dat de baten in die sector vaak niet of moeilijk meetbaar zijn, doet aan die fundamentele waarheid niets af.

Het zou te ver voeren om in dit artikel in te gaan op alles wat in de *Miljoenennota* over de grote operaties wordt gezegd. Volstaan wordt daarom met enkele opmerkingen.

Met het waarderend oordeel over de heroverweging kan worden ingestemd. Het daaraan verbonden variantenstelsel, met een maximumvariant van 20 procent besparing, roept echter vragen

1) *Samenhang grote operaties*, 's-Gravenhage, 1984, blz. 1.

2) *Idem*, blz. 7.

3) A.A.M.F. Staatsen in *Binnenlands Bestuur* van 27 januari 1984, blz. 4.

4) L. van der Geest, *Moderne mythologie, ESB*, 14 maart 1984, blz. 245.

5) C. van Veen, *Van politieke wil tot openbaar bestuur, Christen-democratische verkenningen*, nr. 7-8, 1981, blz. 412.

op. Als om dit maximumpercentage te bereiken in die variant niet reële elementen moeten worden opgenomen, komt dit aan de geloofwaardigheid van de voorstellen niet ten goede.

Het belang van de privatisering wordt onderschat. Zo maakt alleen al de technologische ontwikkeling het noodzakelijk dat belangrijke onderdelen van de PTT moeten worden geprivatiseerd. Over het hoofd wordt gezien dat b.v. in de non-profit-organisaties ontwikkelingen gaande zijn in de richting van privatisering: meer accent op ondernemerschap, snellere besluitvorming, meer efficiency, minder rechtspositioneel denken 6).

De beschouwing over decentralisatie berust op het misverstand dat het daarbij gaat om het *overdragen* van taken en de daarbij behorende middelen aan lagere organen. Bestuurlijke decentralisatie is in het Nederlandse bestuursstelsel echter niet het *overdragen*, maar het *overlaten* van taken. Overlaten houdt in dat de lagere overheden in beginsel bevoegd zijn om de taak uit te voeren op een andere manier dan de centrale overheid het meest wenselijk zou achten, dan wel de taak te beëindigen omdat men de beschikbare middelen liever wil aanwenden voor taken die men belangrijker acht. Overdragen van taken is geen bestuurlijke decentralisatie, maar meer een vorm van deconcentratie, waarbij de lagere overheden als een soort rijksdienst moeten fungeren, met minder vrijheden dan bij het traditionele medebewind 7).

Opmerkelijk is dat de Miljoenennota aan de reeks van grote operaties nog een nieuwe toevoegt, nl. de sanering specifieke uitkeringen, maar nalaat de arbeidsduurverkortung als zodanig te noemen. Volgens de minister-president behoort het project arbeidsduurverkortung wel degelijk bij de grote operaties 8).

„Countervailing force”

In het woord vooraf van de Miljoenennota wordt gesteld dat wij ons telkens hebben af te vragen: „is het juist dat door bepaalde groepen in de samenleving wenselijk geachte voorzieningen, zo zij op zich zelf al te verantwoord zijn, ten laste van de gemeenschap worden gebracht. Het is nodig dat wij allen – en met name regering en parlement – voortdurend prioriteiten stellen en beslissen: de beschikbare gulden kan òf voor dit òf voor dat worden uitgegeven: niet voor dit èn dat”. Als de zaken zo liggen is de voor de hand liggende conclusie dat tegenover die uitgavenbevorderende krachten een „countervailing force” in stelling dient te worden gebracht en dat deze, voor zover reeds aanwezig, dient te worden versterkt.

In de eerste plaats komt dit neer op een versterking van de positie van de minister van Financiën krachtens de Comptabili-

teitswet, ook in die zin dat hij een grotere invloed krijgt op de ontwikkeling van de sociale verzekering. In dit verband zou de aanduiding van de Miljoenennota in die wet als „Nota over de toestand van ’s Rijks financiën” ook moeten worden vervangen door een bij de tegenwoordige verhoudingen passende benaming. Sinds de introductie van de één-procentsnorm van minister Duisenberg handelt de Miljoenennota niet meer alleen over de rijksfinanciën, maar over de financiën van de gehele collectieve sector.

Ook zou het aanbeveling verdienen om de zogenaamde „externe driehoek”, bestaande uit de minister-president, de minister van Financiën en de minister van Binnenlandse Zaken, in de Comptabiliteitswet te institutionaliseren. Deze drie bewindslieden onderscheiden zich van hun andere ambtgenoten in die zin dat zij krachtens aan hen opgedrage taken (algemeen regeringsbeleid, financiën, personeel, organisatie) een uitgesproken op alle ministeries betrekking hebbende coördinerende functie uitoefenen.

Het „verkopon” van het beleid

Het formuleren van een goed financieel beleid is één zaak. Het verwerven van de instemming van de bevolking en van het parlement voor dat beleid een andere. De verschillende bevolkingsgroepen zullen vooral geïnteresseerd zijn in de gevolgen van het financieel beleid voor hun persoonlijke levenssfeer: de grootte van hun inkomen, de te verwachten huurverhoging c.q. huursubsidie, de te betalen belasting en sociale premies e.d. Er is echter meer. Het maakt verschil of het financieel beleid op de bevolking overkomt als enkel „ingrepen in de uitgaven” en verhoging van aan de overheid te betalen bedragen, of dat het ook wordt gezien als de financiële kant van een als wenselijk en noodzakelijk ervaren veranderingsproces. Dit is een argument om bij de presentatie van het beleid de veranderings- en moderniseringsaspecten veel accent te geven.

D.A.P.W. van der Ende

6) P. Grinwis en D. Keuning, Non-profitorganisaties staan voor bestuurlijke krachtproef, *Het financieele Dagblad*, 20 september 1984, blz. 13.

7) Hierop wordt uitvoeriger ingegaan in A.J.G.M. Bekke en D.A.P.W. van der Ende, Decentralisatie als bestuurlijk antwoord op ontwikkelingen in de omgeving van het bestuur, in: M. Oosting (red.), *Aspecten van decentralisatie*, 's-Gravenhage, 1984, blz. 51 e.v.

8) *Binnenlands Bestuur*, 9 maart 1984, blz. 15.