

Twee formaties

De *Miljoenennota 1986* is een kwart dunner dan de nota over de toestand van de rijksfinanciën die een jaar geleden uitkwam. Mooie symboliek. De overheid treedt terug, schijnbaar over de hele linie. Het beslag van de collectieve sector op het nationaal inkomen is gedaald van 71,4% in het topjaar 1983 tot 67,9% dit jaar. Voor volgend jaar wordt een verdere vermindering van het beslag tot 67,2% geraamd. De reductie van de collectieve sector had een prijs: het kabinet-Lubbers heeft gedurende de periode 1983-1986 in totaal f. 35 mrd. bezuinigd. De bezuinigingsdoelstelling is voor een belangrijk deel ingevuld door een versobering van de sociale zekerheid en door een verschraving van de arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel (en in mindere mate van de trendvolgers). De bezuiniging op de personeelskosten is niet gerealiseerd met volumemaatregelen (personeelsvermindering), maar door prijsmaatregelen: de bruto salarissen zijn bevroren en per 1 januari 1984 eenmalig met 3 procent verlaagd.

Zowel in de *Miljoenennota* als in de *Macro Economische Verkenning 1986* wordt vastgesteld dat de noodzaak tot verdere sanering ook na 1986 onverminderd aanwezig blijft. Die constatering lijkt onbetwistbaar juist. Hooguit kan men kissebissen of het f. 15 of 20 mrd. dient te zijn. De grote vraag is hoe — na de omvangrijke bezuinigingen van deze kabinetsperiode — een dergelijk bedrag kan worden gevonden. Er zitten nog de nodige vetrandjes in de diverse begrotingshoofdstukken, maar het kost veel moeite om langs deze weg een aantal van de benodigde miljarden bij elkaar te snijden. Nadat de stelselherziening van de sociale zekerheid haar beslag heeft gekregen, zal de kwantitatieve betekenis van de bovenminimale uitkeringen sterk zijn geslonken. Verdere bezuinigingen in deze sfeer zullen onvermijdelijk rechtstreeks ten koste gaan van de koopkracht van de sociale minima. En in welke mate kunnen de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren en trendvolgers verder worden aangetast, voordat de overheid haar positie als vrager op de arbeidsmarkt heeft verspeeld?

Het gaat bij de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren en trendvolgers niet om een kwantitatief probleem; bij de huidige en de komende tien jaar te verwachten omvang van de werkloosheid zal het wel lukken om de bureaustoelen bezet te houden. Kwalitatief zijn voor een aantal essentiële functies de grenzen echter al overschreden. Het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds slaagt er met geen mogelijkheid in om voldoende bewakende mensen te vinden die het vermogen van meer dan f. 115 mrd. moeten beheren. Er is bij de overheid verder een schreeuwend tekort aan goede fiscalisten, automatiseringsdeskundigen, accountants enz. Bezuinigingen door verdere bevestiging of verlaging van de salarissen in de collectieve sector zullen op den duur zichzelf tenietdoen, doordat er te weinig bewaak personeel overblijft voor een effectieve belastingheffing en voor het voeren van een doelmatig financieel overheidsbeheer.



Is een forse afslanking van het topzware bureaucratische apparaat van de centrale overheid echter wel haalbaar? De ervaringen van de afgelopen jaren stemmen voorsnog weinig hoopvol. Je hoort er niet zoveel meer over; daarom is het nuttig eraan te herinneren dat het zittende kabinet ook al heeft geprobeerd om tijdens de periode 1983-1986 het ambtenarenbestand met 2% per jaar uit te dunnen. Het overzicht van de begrotingssterkte van het burgerlijk rijkspersoneel in achtereenvolgende *Miljoenennota's* biedt een aardige toets op het succes van de 2%-operatie tot nu toe. Een vergelijking van deze overzichten leert dat de totale begrotingssterkte tijdens de kabinetsrit niet is afgenomen, maar juist verder is toegenomen en wel met 7.450 formatieplaatsen 1). Een deel van deze groei dient voor een zuivere vergelijking buiten beschouwing te blijven. Het gaat om 2.350 voormalige gemeenteambtenaren van Vleeskeuringsdiensten en de Keuringsdienst van waren, die zijn overgeheveld naar Landbouw respectievelijk WVC. Bij de formatievergelijking is nog een andere factor van belang. Op de ministeries werkt nogal wat „grijs personeel”, dat niet in de officiële formatie is opgenomen. Dat het niet om kruimelgevallen gaat, bleek bij de herhuisvesting van WVC, die momenteel in volle gang is. Bij de kamerindeling kwam het bestaan van liefst 300 „grijswerkers” aan het licht. De afgelopen jaren is bij verschillende ministeries de werkplek van in totaal 950 personen „gewit” door deze alsnog in de formatie op te nemen. Er valt over te twisten of de betrokken formatieplaatsen als groei moeten worden aangemerkt, of niet. Ik zal ze buiten beschouwing laten. Voor de periode 1983-1986 resteert dan een accres van (7.450 minus 2.350 minus 950) 4.150 formatieplaatsen (0,6% groei per jaar).

Is het 2%-beleid voor het burgerlijk rijkspersoneel dus mislukt? Die netelige vraag kan pas na aanvullende becijferingen worden beantwoord, omdat de meeteenheid — een formatieplaats — gedurende de kabinetsperiode niet gelijk bleef. Door de arbeidstijdverkorting in de jaren 1983-1985 (met in totaal 5%) telt een formatieplaats in 1986 slechts 38 uren tegen 40

uren in 1982. Een berekening waarbij de begrotingssterkte wordt uitgedrukt in formatie-uren leert dat de doelstelling van het 2%-beleid tussen 1982 en 1986 slechts voor 34% wordt gerealiseerd 2). De voornaamste oorzaak is dat het kabinet enkele belangrijke inbreuken op dit beleid heeft gesanctioneerd, met name door een forse personeelsuitbreiding bij Justitie (rechtelijke macht en politie) en bij Financiën (belastingdienst) toe te staan. De handhaving van „law and order” en de herbezetting na arbeidstijdverkorting hebben het 2%-beleid de das omgedaan.

In hogere zin is het 2%-beleid een volledig fiasco geworden. Onduidelijk is waarom de spelregels van het stringente begrotingsbeleid (nou ja, stringent . . .) niet zijn uitgebreid van gulden tot mensen. Het was heel goed denkbaar geweest gewenste personeelsintensiveringen bij bepaalde voorzieningen te compenseren door extra reducties van de personeelsformatie bij andere voorzieningen. Dat is echter niet gebeurd. Bureaucraten in Den Haag zagen niet graag aan de poten onder hun eigen stoelen.

De signalen nemen inmiddels toe dat politici in Den Haag een daadwerkelijk volumebeleid willen voeren bij met name het rijkspersoneel 3). Het lijkt van belang daarbij geen ponds-pondsgewijze reducties toe te passen, maar bij de politieke besluitvorming uitdrukkelijk rekening te houden met ontwikkelingen in het gebruik van door de kwartaire sector geproduceerde diensten. Als de Deltawerken klaar zijn, hebben we minder ingenieurs bij Verkeer en Waterstaat nodig. Dat is betrekkelijk eenvoudig in te zien. Maar hoeveel politici realiseren zich dat een *daling* van het aantal leerlingen in het basisonderwijs met 15 à 20% (in de periode 1975-1983) gepaard ging met een *uitbreiding* van het onderwyzend personeel met 5%? 4). En wie beseft dat het personeel van het Directoraat-Generaal Basisonderwijs van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen in die zelfde periode *groeide met 150%*? De kabinetsformatie in 1986 biedt politici een uitgelezen kans de personeelsformaties van de rijksoverheid fundamenteel te heroverwegen. Hopelijk wordt die kans niet verprutst.

C.A. de Kam

1) De begrotingssterkte groeide van 170.600 (1982) tot 178.050 (1986); vergelijk *Miljoenennota 1982*, blz. 210 en *Miljoenennota 1986*, blz. 142.

2) Ik heb 170.600 plaatsen van 40 uur (6,824 mln. formatie-uren) eerst verminderd met 7,8% (0,532 mln. uren). Dit geeft 6,292 mln. uren in 1986, bij volledig succes van de 2%-operatie. Dit correspondeert met 165.572 plaatsen van 38 uur; in werkelijkheid telt de formatie 174.750 plaatsen (van 38 uur). Het verschil bedraagt 9.178 plaatsen (van 38 uur) of 0,349 mln. uren. De doelstelling is dus gerealiseerd voor $(0,532 - 0,349) / 0,532 \times 100\% = 34\%$.

3) Zie b.v. Ed H.T.M. Nijpels, *Superoperatie: de lange mars door de overheidsinstellingen*, *NRC Handelsblad*, 31 augustus 1985.

4) *Sociaal en Cultureel Planbureau, Trendrapport kwartaire sector, 1983-1990*, Den Haag, 1984, blz. 48.