

# Uitholling overdwars

In de zomer van 1975 lanceerde minister Duisenberg van Financiën de befaamde 1%-operatie. Om de verwachte stijging van de collectieve-lastendruk te beperken tot 1% van het nationale inkomen per jaar zou over de periode 1976-1980 een bedrag van f 8,8 mrd. moeten worden omgebogen ten opzichte van de uitgavenontwikkeling die in de meerjarenramingen lag besloten. Het was het begin van de grote bezuinigingsoperaties waarvan we er inmiddels zo'n 25 achter de rug hebben. Daarbij is in totaal voor ruim f 100 mrd. omgebogen. Dat wil zeggen: op papier. Want ondanks al het "hakken, snoeien en snijden" zijn de collectieve uitgaven tussen 1976 en 1988 van 58,4 naar 65,7% van het nationale inkomen gestegen.

Er zijn talrijke excuses voor het geringe effect van de bezuinigingsoperaties. De economische ontwikkeling was ongunstiger dan verwacht, belangrijke uitgavencategorieën bleken niet in de hand te houden, het parlement schoot gaten in de bezuinigingsvoorstellen, het kabinet mocht niet vallen, tegenover de bezuinigingen stonden uitgaven voor nieuw beleid, de achterban moest te vriend worden gehouden. Maar één van de belangrijkste redenen voor het falen van het bezuinigingsbeleid was wel dat in alle achtereenvolgende kabinetten individuele ministers zich aan de gezamenlijke afspraken probeerden te onttrekken. En dat hen dat ook lukte. Dat blijkt uit het vorige week verschenen proefschrift van *NRC Handelsblad*-redacteur José Toirkens.

Over de wijze waarop besluiten in de ministerraad tot stand komen en vervolgens door individuele ministers in beleidsdaden worden omgezet, is in het algemeen niet veel bekend. De notulen van de ministerraadsvergaderingen zijn immers geheim. Ook ambtelijke stukken voor ministers en brieven van ministers aan hun collega's in het kabinet dragen veelal het stempel 'geheim'. Met groot journalistiek vakmanschap is Toirkens er niettemin in geslaagd een gedetailleerd beeld te schetsen van de besluitvorming rond het bezuinigingsbeleid in de kabinetten-Den Uyl, -Van Agt I, II, III en -Lubbers I. Heel duidelijk komt naar voren dat ministers beslist niet de loyale uitvoerders van het gezamenlijk geformuleerde beleid zijn. Aan alle kanten wordt er gesjacherd en gesjoemeld om onder de gemaakte afspraken uit te komen. Het gevolg daarvan is dat het daadwerkelijke beleid vaak maar een slap aftrekkel is van hetgeen was afgesproken. Zo is van de overeengekomen bezuinigingen in de periode 1975-1986 ongeveer 70% ook werkelijk gerealiseerd.

Waarom is er zo'n discrepantie tussen wat ministers zeggen dat ze zullen doen en wat ze werkelijk doen? Volgens de gangbare theorie van de collectieve besluitvorming richten politici zich op stemmenmaximalisatie, zetelbehoud of conflictvermijding. Deze hypothesen lijken echter slechts een deel van de werkelijkheid te dekken. Met vele anderen is Toirkens van mening dat politieke besluitvorming moet worden gezien als een proces van ruil en onderhandelen waarin een diversiteit van belangen een rol speelt. Die belangen kunnen bij voorbeeld zijn: idealisme om een bepaald doel te bereiken; het voortbestaan van het kabinet; het veilig stellen van de eigen zetel; populariteit bij de kiezers; goede relaties met bevriende kamerfracties; rust binnen het eigen ministerie; persoonlijke principes of het eigen geweten. In zijn *Jaarbericht 1983* beschreef de voormalige regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst, H.D. Tjeenk Willink, de positie van een minister als die van een onderhandelaar op vier fronten: het maatschappelijke front (maatschappelijke organisaties en hun achterban); het politieke front (de eigen fractie en de parlementaire meerderheid); het ambtelijke front (het eigen departement en andere departementen)

en het bewindsliedenfront (de bewindslieden van dezelfde partij en de hoofden van andere departementen). In een dergelijke constellatie is het niet verwonderlijk dat één belang – bij voorbeeld het belang van bezuinigen – niet altijd voor 100% de doorslag geeft.

Toirkens eerste hypothese is dan ook dat bezuinigingsbeslissingen gepaard gaan met of gevolgd worden door vluchtgedrag. Zij draagt voor die stelling overvloedig bewijsmateriaal aan, maar wie geen vreemde is in Den Haag – of de jaarlijkse Miljoenennota's van *ESB* heeft gelezen – wordt hier niet door verrast. Interessanter is Toirkens' bevinding dat de vluchtneiging niet afneemt als de economische noodzaak of de maatschappelijke acceptatie van het bezuinigen in de ogen van de ministerraad en de afzonderlijke bewindslieden toeneemt. Kennelijk zit het vluchtgedrag ingebakken in het systeem en zijn ministers er altijd op uit de schade voor de eigen sector of begroting zo beperkt mogelijk te houden.

Maar er zijn ook factoren die de kans op succes bij het bezuinigen vergroten. Toirkens noemt er daarvan een aantal. Zo is het voor de bereidheid van ministers om hun aandeel in de bezuinigingen te leveren essentieel dat zij ervan op aan kunnen dat hun collega's hun deel eveneens leveren. Wanneer bij voorbeeld de minister van Onderwijs wordt ontheven van een deel van zijn bezuinigingstaakstelling geeft dat onmiddellijk scheve gezichten bij de collega's die het ook moeilijk hebben. Zij gaan zich met het beleid van de eerste bemoeien en beroepen zich op vergelijkbare problemen op hun begroting. Wie het afgelopen jaar de krant heeft gevolgd heeft daar voorbeelden genoeg van gezien.

Een tweede factor is de verhouding tussen de minister van Financiën en de minister-president. Slechts zelden accepteert de ministerraad een door de minister van Financiën voorgestelde omvang en verdeling van de bezuinigingen in één keer. Als de minister van Financiën bij de onderhandelingen die dan volgen niet op steun van de minister-president kan rekenen is zijn positie in het kabinet zwak, in elk geval niet sterker dan die van zijn collega-bewindslieden die niets van de bezuinigingen willen weten. Dan komt er van de plannen ook niet veel terecht.

Ten slotte lijkt het ook effectiever te bezuinigen met een grote klap ineens (lieft op basis van een 'crisisprogramma' waaraan het kabinet zich volledig committeert en dat gedetailleerd in het regeerakkoord is vastgelegd) dan telkens met kleine beetjes tegelijk. Het eerste kabinet-Lubbers, dat met zo'n gedetailleerd regeerakkoord van start ging, was dan ook succesvoller in het realiseren van zijn bezuinigingsdoelstellingen dan het huidige kabinet dat zich minder op concrete bezuinigingen heeft vastgelegd.

Voor wie het nog niet wist: beleid formuleren is één, het ook uitvoeren is twee. Het ruilen en onderhandelen dat kenmerkend is voor de politieke besluitvorming leidt ertoe dat een beleid, ook al wordt het nog zo hoog opgespeeld, nooit volledig wordt gerealiseerd. Dat gold voor het bezuinigingsbeleid onder de laatste vijf kabinetten, het gold voor de stelselherziening van de sociale zekerheid en het zal ook gelden voor de belastingvereenvoudiging à la Oort en de reorganisatie van de gezondheidszorg conform de voorstellen van de commissie-Dekker. Al in het vroegste stadium wordt het beleid van binnenuit uitgehold. Daar moet natuurlijk krachtig tegen worden gestreden. Maar die strijd zal nooit helemaal worden gewonnen.

L. van der Geest

1. José Toirkens, *Schijn en werkelijkheid van het bezuinigingsbeleid 1975-1986*, Kluwer, Deventer, 1988.