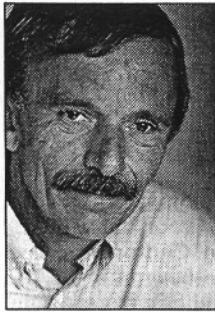


# De Haagse patstelling

PAROOL  
15 OKTOBER '98



'POLITIEK laat miljoenennota vrijwel ongemoeid,' luidt de kop boven een artikel in *Openbaar Bestuur Magazine* en in de aanhef staat: 'Voor de budgettaire krachtsverhoudingen in de rijksbegroting maakt het niet uit welke combinatie

van politieke partijen regeert.' Het is de slotsom van een studie die drs. Gijs van Loef, socioloog en van beroep consultant, instelde naar verschuivingen in de rijksbegroting tussen 1979 en 1997.

In deze periode waren zeven kabinetten en 'zo'n beetje alle denkbare combinaties van regeringscoalities' aan het bewind, schrijft hij in zijn rapport. Als de politiek invloed heeft op de rijksbegroting, moet die zich in deze tijdsspanne dus merkbaar hebben doen gelden. Het beleid was in hoofdzaak gericht op het beperken van het financieringstekort en wat dit betreft was het 'zeer succesvol'. Des te meer springt in het oog dat de rangorde van departementen in budgettair opzicht in die twee decennia bijna niet veranderde.

'De grote bezuinigingsoperatie heeft nauwelijks invloed gehad op de verdeling van middelen tussen de ministeries,' stelt Van Loef. Over de hele linie is ongeveer evenveel bezuinigd, met de spreekwoordelijke 'kaasschaaf'. 'De bezuinigingen zijn niet aangegrepen om te komen tot een andere prioriteitenstelling van rijkstaken. Het nieuwe paarse kabinet brengt hier nauwelijks verandering in aan.'

Dat is raar, want de wereld en Nederland veranderen sinds 1979 drastisch en het kabinet-Kok heeft dan ook de mond vol van 'de nog steeds grote tekorten in de samenleving'. Maar als het erom gaat er iets aan te doen, moeten 'de beleidsintensiverin-

gen' komen uit de relatief zeer geringe nieuwe budgettaire ruimte, want voor het overgrote deel volgt men het uitgavenpatroon van vorige kabinetten.

'De begroting van ministeries en van subposten daarbinnen ligt nagenoeg vast,' concludeert Van Loef. 'Hooguit zes procent van de begrotingen is veranderlijk.' Daarvan gaat de helft op aan 'begrotingsautomatismen en volumeveranderingen door onbeïnvloedbare maatschappelijke ontwikkelingen'. Slechts drie procent van de budgetten wordt dus bepaald door 'expliciete politieke besluitvorming: de politiek stopt ergens mee, begint ergens aan of gaat het anders doen'.

Gemiddeld namen de departementsbegrotingen in de onderzochte periode met 48 procent toe; het sterkst (met enige honderden procenten) die van Buitenlandse Zaken. Daarin ontwaart Van Loef tenminste 'een overtuigende politieke keuze', namelijk voor Europese integratie, al worden de kosten daarvan ons grotendeels gewoon door Brussel in rekening gebracht. Voor het overige zijn de verschuivingen gering.

Het IJzeren Gordijn verdween, de rol van de krijgsmacht nam af. Niettemin steeg de begroting van Defensie in de onderzochte periode gestaag met in totaal 33 procent. Het stelsel van sociale zekerheid werd gekortwiek, hoogconjunctuur ontstond en de werkgelegenheid groeide, maar het budget voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid ook nog steeds: 27 procent.

'Interpretatie en oordeelsvorming zijn aan de lezer,' schrijft Van Loef bescheiden, maar hij geeft alvast zijn mening: 'Er lijkt een beperkt verband te zijn tussen de belangrijkste verschuivingen in middelen en maatschappelijke veranderingen. Ik voeg er de mijne aan toe: er lijkt een tegenstelling te bestaan tussen de tijdens verkiezingscampagnes door politici beleden ambities en hun financiële daden.'

Slechts drie procent ruimte voor veranderingen: de marges van het beleid zijn,

om met Den Uyl te spreken, erg smal. Het zijn echter marges die politici zelf angstvallig in acht nemen. 'Een zo constant patroon als uit de cijfers blijkt, is onlogisch,' zegt Van Loef. 'In de maatschappij is constant verandering. Behalve bij de rijksoverheid, daar is nagenoeg stilstand.'

Hij heeft daar een verklaring voor: zowel ambtenaren als politici schuwen inmeniging op elkaars terrein, kritische vragen over bestaand beleid worden niet op prijs gesteld en blijven achterwege. 'Het is een cultuur van: bemoei je met je eigen zaken. In feite is sprake van een geïnstitutionaliseerde patstelling.'

Hij ziet hier 'de wet van de remmende achterstand' in werking, waardoor 'nieuwe noden' (gebrek aan zorg voor gehandicapten en aan computers voor het onderwijs, bodemverontreiniging, de teloorgang van nationaal erfgoed) veel aandacht krijgen in de media en in toespraken van politici, maar nauwelijks aan bod komen in de begroting.

'De bestaande verdeling van middelen heeft onvermijdelijk haar pendant in een bijbehorende machtsstructuur die veranderingen tegenwerkt.' Elke instantie en organisatie verdedigt haar budget en vertolkt dit eigen belang als het maatschappelijke belang. 'Doordat zij al geld ontvangen en in het circuit zitten, hebben zij een onverslaanbare voorsprong: geld is macht.'

Dat ambtenaren hun domein verdedigen en door non-interventie dat van hun collega's sparen, is begrijpelijk: wie wil zijn winkel de das omdoen? Dat politici deze onveranderlijkheid laten voortbestaan, getuigt van gebrek aan politieke moed.

Het rapport geeft een ontnuchterend beeld van de kern van het democratische bestel: de openbare uitgaven. Het lijkt een schimmenspel. Hebben we ons daarvoor opgewonden over Rudings 'kille bezuinigingen' en 'het nieuwe elan' van Paars? Per saldo bleef alles in Den Haag ongeveer bij het oude.