

Sociaal-economisch beleid kabinet-Lubbers II

Terugtrekken van de overheid zonder heldere prioriteitstelling wordt een hele heksentoer

door C.J.G.M. de Vet



C. J. G. M. de Vet (1957) is beleidsmedewerker van de CDA Tweede Kamerfractie. Voorts is hij voorzitter van de CDA-afdeling Wouwe.

'Het karwei afmaken' bleek een electorale succesformule, aldus De Vet. Maar het is een te mager antwoord op nieuwe maatschappelijke tendenties. Een afweging tussen de verschillende begrotingshoofdstukken ontbreekt thans geheel. Daardoor dreigt een financieel-technocratische benadering de politieke doelstellingen te overheersen.

Het is na een dieptepunt van een economische recessie vrij eenvoudig aan te geven wat er in het verleden zo allemaal verkeerd is gegaan; als we eerder of meer 'zus of zo' hadden gedaan, waren de druiven nu minder zuur geweest. Achteraf praten is gemakkelijker dan vooruitzien. Toch heeft het CDA, als grootste politieke stroming van Nederland, een belangrijke taak en verantwoordelijkheid voor de vormgeving van de toekomstige maatschappij. 'Het karwei afmaken', bleek – tot veler verrassing – een electorale succesformule, maar is een te mager antwoord op nieuwe maatschappelijke tendenties.

In deze bijdrage wordt, tegen de achtergrond van de economische paragraaf van het CDA-verkiezingsprogramma 1986-1990 en het regeerakkoord van het tweede kabinet-Lubbers, getracht enige kanttekeningen te plaatsen bij de vormgeving van het toekomstig sociaal-economisch overheidsbeleid. Nu in het regeerakkoord van het tweede kabinet-Lubbers het accent van het noodzakelijke ombuigingsbeleid geconcentreerd zal worden op de rijksbegroting (in plaats van

op de sociale-zekerheidsuitgaven en de ambtenarensalarissen) wordt een benadering bepleit waarbij de economische politiek nadrukkelijker wordt gekoppeld aan een aanpak die het gebrekkige probleemoplossend vermogen van de overheid centraal stelt.

Achteraf praten

Economische analyses over de oorzaak en gevolgen van de crisis van de jaren tachtig, tenderen steeds naar een structurele ontwrichting van de balans tussen publieke en marktsector¹⁾; toch wil ik, voor de verdere opbouw van mijn bijdrage, kort ingaan op enkele economische ontwikkelingen in de jaren zestig, zeventig en tachtig om daarbij in het bijzonder de reactie van de overheid

1) Zie onder meer:

- *The role of the public sector; causes and consequences of the growth of government*, OECD economic studies nr. 4, Parijs 1985.
- *Tekorten en schulden van de publieke sector*, commissie van economische deskundigen van de SER, Den Haag 1985.

daarop te kunnen kenschetsen.

Gedurende de jaren zestig nam jaarlijks de expansie van de marktsector substantieel toe. Temidden van een ongebruikelijke stabiele (internationale) economische omgeving werden jaarlijks hoge economische groei-percentages gerealiseerd.

De toename van het reële inkomen van de burgers leidde onder meer tot een hogere opbrengst van belastingen voor de overheid. Tal van nieuwe collectieve voorzieningen, met een structurele financieringslast, werden toen geïnitieerd. Het debat over de publieke sector ging slechts over het aanwenden van additionele groei; niet over de wenselijkheid van verdere aanwending dan wel uitbreiding van de collectieve sector. Het afwegen van schaarse middelen was niet noodzakelijk omdat er in feite geen schaarste bestond. Om het sociologisch te typeren: aan de opbouw van de verzorgingsstaat van de jaren zestig lag geen duidelijke conceptie ten grondslag. Het was het plukken van de vruchten die de expansie van de economie ons bood; alles leek toen mogelijk; vrijwilligerswerk kon net zo goed professioneel (dus duur) betaald worden; men leefde met de idee dat met meer geld meer cultuur en beter onderwijs gemaakt kon worden; er was ruimte voor meer volkshuisvesting, en vooral voor meer ambtenaren.

Gedurende de jaren zeventig tekent zich geleidelijk aan de omslag af in de (internationale) economische conjunctuur. Vanaf 1972 contrasteren reeds de verminderde economische prestaties in vergelijking met die van de jaren zestig. Het verval van het systeem van vaste wisselkoersen, de plotselinge stijging van de (internationale) voedselprijzen en de explosie van energieprijzen maken in 1973 het crisisbeeld compleet.

De overheid antwoordt op de verminderde economische groei door niet haar uitgavenpatroon te matigen als gevolg van de verminderde belasting- en premie-inkomsten, maar haar uitgaven onverminderd te verhogen. Deels wordt dit gedrag in economische analyses verklaard als een 'Keynesiaans antwoord'; tegen de stroming inroepen als te-

genwicht tegen cyclische verstoringen. Ik meen dat naast rationele overwegingen, politiek bestuurlijke gewoonten – de beste begroting is de grootste begroting – ook een belangrijke verklaringsbron vormen.

In de jaren zeventig concentreert de groei van de collectieve uitgaven zich op overdrachtsuitgaven.²⁾ De overheid stond er als het ware borg voor dat de gedaalde economische groei, die weer doorwerkte in de vermindering van de aanpassing van de reële inkomens, toch werd aangevuld door sociale zekerheid of door inkomensafhankelijke regelingen (studiebeurzen, gezinsverzorging en huursubsidie). De overheid nam de consequenties van de economische crisis in de inkomenssfeer op zich; later realiseerden we ons pas dat daarmee ook belangrijke economische prikkels uit het systeem werden geëlimineerd.

De reactie van de overheid op de economische situatie was dus sterk expansief; ondanks het feit dat door afslanking van de groei de inkomsten van de overheid daalden, ging de overheid duurzame, structurele verplichtingen aan. De aardgasbaten voor de overheid namen van 1,7 mld in 1970 (0,4% NNI) toe tot 10,4 mld in 1980 (4% NNI); de gasbaten hadden dus een stijging van het tekort kunnen voorkomen. Echter, ze werden benut voor nieuwe structurele overheidsverplichtingen. De besluitvorming omtrent de collectieve sector was nog geheel gericht op groei van de overheidsuitgaven, terwijl de economische omstandigheden dit niet meer rechtvaardigden. In die tijd werd de basis voor het huidige financieringstekort gelegd.

Geleidelijk aan groeide eind jaren zeventig, begin jaren tachtig, het besef dat de overheid een dergelijke (financiële) omvang geen tegenwicht (meer) kan bieden aan cyclische verstoringen; de groei van de overheid werd steeds sterker beschouwd als een obstakel in plaats van een essentiële aanvulling op

2) Zie Ian Gough, *The political economy of the welfare state*, Londen 1983, p. 84 e.v.

een dynamisch werkende marktsector. Na de 1%-operatie uit 1976, waarin nog een groei-doelstelling van al de collectieve uitgaven centraal stond, en het Bestekbeleid van '81, met stabilisatie van belasting- en premiedruk als uitgangspunt, wordt in 1982 – door het eerste kabinet-Lubbers – een werkelijke verkleining van de collectieve sector als beleidsdoelstelling bepaald; het streven was een reductie van het financieringstekort van 11,9% tot 7,4% van het Netto Nationaal Inkomen, voor het gehele overheid, te bereiken bij een stabiele belasting- en premiedruk. De concretisering van deze (uiteindelijk bereikte) doelstelling bleek een hele krachttoer; weliswaar was tijdens de kabinetten-Van Agt de maatschappelijke bereidheid tot 'ombuigen' gegroeid, de enorme groei van het aantal uitkeringsgerechtigden (zo liep het aantal werkloosheidsuitkeringen van 1980 t/m 1985 op van 239.000 tot 665.000) begin jaren tachtig maakte de beheersing van de sociale-zekerheidsuitgaven praktisch onmogelijk; was de uitgavengroei van de sociale zekerheid in de jaren zeventig met name verklaarbaar uit hoofde van uitbreiding van de regelingen (lagere toegangs-drempels, hogere voorzieningen etc.) en demografische factoren (meer kinderen, meer kinderbijslag), in de jaren tachtig zorgde met name de stijging van de werkloosheid (in 1981 en 1982 jaarlijks met 150.000 personen) voor meer uitkeringsgerechtigden, en dus voor een nieuwe opwaartse druk op de sociale-zekerheidsuitgaven. De voorgenomen structurele ombuigingen op de sociale-zekerheid, ambtenarensalarissen en volksgezondheid werden, vaak met enige vertraging, goeddeels geconcretiseerd; de vierde uitgavenpost van de overheid, de rijksbegroting, kwam in veel mindere mate toe aan concretisering van haar bezuinigingstaakstelling.³⁾

Met het voorafgaande heb ik proberen aan te geven dat een proces van vele jaren nodig is geweest om het overheids(uitgaven)gedrag 'om te buigen' naar de economische realiteit.

Dat zegt iets over de dynamiek van de overheidsorganisatie en flexibiliteit van de overheidsuitgaven. Voorts heb ik, wat wezenlijk is voor het vervolg van mijn bijdrage, proberen aan te geven dat de groei van de overheidsuitgaven niet verklaarbaar is als gevolg van een opeenstapeling van bewust geformuleerde prioritaire taken, welke werden toegeleend aan de overheid, maar dat een integrale prioriteitenafbakening van (essentiële) overheidstaken juist geheel ontbrak. Elk maatschappelijk probleem werd geleidelijk aan per definitie een overheidsprobleem, in feite hadden we, maar dit is achteraf praten, bij de opbouw van de verzorgingsstaat de CDA-gedachte van gespreide verantwoordelijkheid vorm moeten geven door kritisch te bezien wat de essentiële overheidstaken zijn. Nu we de overheid jaren achtereen hebben opgetuigd is het, ik kom er later op terug, veel moeilijker terug te treden⁴⁾, mits we het terugtreden uit de CDA-visie niet simpelweg als een synoniem voor bezuinigen willen beschouwen.

Na de crisis; bijbuigen wat is omgebogen?

Het is na een economische opleving vaak veel aantrekkelijker naar de uitdagende toekomst te kijken dan om te zien naar de recente ontwrichting van de economie. Toch kan men, gelet op de hardnekkigheid van de recente crisis, niet simpelweg overgaan tot de orde van de dag, al was het alleen maar om in de toekomst niet meer te vervallen in de oude fouten van het verleden.

Nauw verweven met de wijze waarop men al dan niet conclusies wenst te trekken op basis van wat in het recente verleden allemaal verkeerd is gegaan, is de wijze waarop men aankijkt tegen de vormgeving van de toekomstige maatschappij. Twee benaderingen zijn hier, vaak dwars door de verschillende grote politieke partijen heen, te onder-

3) Zie *Miljoenennota 1986*, bijlage 15, 160.

4) In *Christen Democratische Verkenningen 1/86* komt prof. dr. A. Vermaat langs een andere weg tot eenzelfde conclusie; hij voorziet een 'sociaal machtsvacuüm' wanneer de overal aanwezige overheid nu terugtreedt.

scheiden. Zij zijn nauw verbonden met de uiteenlopende overwegingen en verwachtingen die ten grondslag hebben gelegen aan de besluitvorming over de ombuigingsmaatregelen.

Een eerste benadering beschouwt de crisis van de jaren tachtig als een tijdelijke onderbreking, in een groeiproces naar een steeds hoger wordend welvaartsniveau. Na de crisis dient op (langere) termijn de 'oude lijn' weer te worden opgepakt. De ombuigingen tijdens de crisisperiode worden als van zuiver tijdelijke aard beschouwd en dienen – wanneer de economische groei dit weer toelaat – gefaseerd te worden bijgebogen. De crisis was een tijdelijk afscheid van het verleden.

Een tweede benadering beschouwt de crisis zelf ook als tijdelijk, maar beoordeelt de in crisistijd genomen beleidsmaatregelen van structurele, in beginsel definitieve aard. De crisis is als het ware een fase naar een nieuw

vorm dient te krijgen langs de weg waarin hij in de afgelopen jaren (ingrijpend) door ombuigingen is bijgesteld. De toekomstige weg die moet worden gegaan is dan het spiegelbeeld van het verleden; het bijbuigen van hetgeen is omgebogen.

In de tweede benadering is meer creativiteit geboden, omdat het om een nieuw type verzorgingsmaatschappij gaat; het gaat om de vormgeving van de maatschappij op een wijze die we niet eerder gekend hebben; dat vergt nieuwe keuzen.

De omschreven indeling in twee benaderingen is met een voorbeeld minder abstract te maken dan zij in eerste instantie lijkt. Daardoor zal zij ook gemakkelijker worden herkend.

Als voorbeeld wordt de verlaging van de sociale-zekerheidsuitkeringen uitgewerkt; echter, evenzeer hadden talloze andere voorbeelden genomen kunnen worden van maatregelen die in de afgelopen kabinetsperiode zijn verdedigd (onder meer) op financieel-economische overwegingen (verlaging jeugdlonen, verhoging collegegelden, afschaffing RWW-uitkering schoolverlaters, invoering eigen bijdrage medicijnen etc.).

De economische crisis is een fase naar een nieuw type maatschappij.

type maatschappij. Het is een definitief afscheid van het verleden.

De conceptie van de toekomstige verzorgingsmaatschappij in de eerste benadering (de crisis is tijdelijk; de noodzakelijke beleidsbijstellingen zijn tijdelijk) is eenvoudiger dan in de tweede benadering (de crisis is tijdelijk; de noodzakelijke beleidsbijstellingen zijn echter structureel) omdat in de eerste benadering de verzorgingsmaatschappij verder

Gedurende de regeerperiode van het kabinet-Lubbers I zijn alle bovenminimale socialezekerheidsuitkeringen gefaseerd verlaagd van 80 naar 70% van het laatstverdiende bruto loon. De verlaging werd met name verdedigd op financieel-economische overwegingen en werd vervolgens door CDA en VVD unaniem geaccepteerd.

Vraag is nu of – zelfs op langere termijn na het huidige kabinet-Lubbers – een verhoging (weer) naar 75 of zelfs 80% als nastrevenswaardig ideaal geformuleerd dient te worden. Dit is geen academische vraag, omdat zowel het PvdA-verkiezingsprogramma 1986 en de visie-programma's van CNV en FNV zich expliciet uitspreken voor verhoging naar tenminste 75%. Een dergelijke benadering hoeft geen exclusieve aangelegenheid van politiek links te zijn, zij het dat het CDA-programma en het regeerakkoord op dit

punt geen enkele verwachting wekken. Maar ik kan me voorstellen, dat CDA-aanhangers van een dergelijke benadering met behulp van de kernbegrippen solidariteit en gerechtigheid een (gefaseerde) procentuele verhogingsoperatie zullen willen bepleiten indien de economische omstandigheden dit weer toelaten.

In de tweede benadering (de crisis is tijdelijk; de beleidsmaatregelen zijn structureel, in beginsel definitief) wordt een gefaseerde verhoging van de uitkeringspercentages niet wezenlijk geacht. Dat lijkt, in eerste instantie, een hardere lijn, maar biedt anderzijds tal van nieuwe mogelijkheden prioriteiten (al dan niet binnen de sociale zekerheid zelf) te herformuleren op grond van de gewijzigde omstandigheden. Beleidsintensiveringen – als deze al wenselijk geacht worden – kunnen dan vorm krijgen door nadrukkelijk andere wegen te bewandelen; gedacht kan worden aan een kindervriendelijke politiek (hogere kinderbijslag; hogere uitkeringen op minimumniveau voor alleenverdieners met kinderen), invoering van een weduwnaarspensioen (gelijkberechtiging van vrouwen en mannen), langere loongerelateerde uitkeringen voor oudere werkloze alleenverdieners en het waarborgen van het huidige inkomensniveau voor jongeren, opdat deeltijdarbeid voor hen een reële optie blijft.

De tweede benadering is m.i. niet minder sociaal. Het sociale schuilt in het feit dat de sociale zekerheid gewaarborgd kan worden, ongeacht het economisch tij. Voorkomen wordt dan bij een eventuele nieuwe economische inzinking, de uiterst pijnlijke weg waarbij individuele uitkeringsrechten op grond van macro-economische omstandigheden opnieuw moeten worden verlaagd. Daarnaast sluit men niet de ogen voor nieuwe sociale uitdagingen omdat men bereid is te komen tot een herschikking van prioriteiten. De CDA-kernbegrippen solidariteit en gerechtigheid passen dan ook in een dergelijke benadering, zij het dat ze minder eng in de tijd beschouwd worden, maar beoordeeld worden over een langer tijdsbestek.

Met het voorafgaande heb ik proberen aan te geven dat aan de politieke besluitvorming over de ombuigingsmaatregelen vaak zeer uiteenlopende overwegingen ten grondslag hebben gelegen. Deze overwegingen zullen in belangrijke mate een rol spelen bij de vormgeving van toekomstig beleid. Ik wil niet suggereren dat er een zwart-wit tegenstelling te bespeuren is in visies waarbij enerzijds wordt bepleit alle ombuigingsmaatregelen van de afgelopen jaren op (langere) termijn bij te buigen of anderzijds een benadering die kost wat kost alle (versoberings)maatregelen wil handhaven. Toch tekenen zich geleidelijk aan twee verschillende benaderingen af, waarbij enerzijds op een aantal fundamentele beleidspunten (bijv. de sociale-zekerheidsparagraaf van het PvdA-programma) de situatie van vóór de crisis als uitgangspunt wordt (her)bepaald, en anderzijds – tegen de achtergrond van de pijnlijke ervaringen bij het 'ombuigen van de verzorgingsstaat' – een soberder model van collectieve voorzieningen duurzaam wordt bepleit. De eerste benadering op termijn – globaal bijbuigen wat omgebogen is – zal de opwaartse trend van de overheidsuitgaven uit de jaren zestig en zeventig weer herstellen. De tweede benadering vergt een nadere fundamentele bezinning van (overheids)beleidsextenсивeringen en met daardoor ruimte voor beleidsintensiveren, en zal dan per saldo mogelijk kunnen leiden tot een collectieve sector van een geringere omvang. Het is echter de vraag of bij voortgaand economisch herstel, de pijn van de economische crisispolitiek niet snel zal zijn vergeten en de eerste benadering, op de oude voet verder, (weer) de overhand krijgt. Dat zou ik zeer betreuren, omdat juist de feiten in het verleden hebben aangetoond, dat de omvang van de collectieve sector zowel schadelijk is geweest voor het totale proces van economische aanpassing en flexibiliteit als een bedreiging vormt voor de overheid zelf in haar eigen functioneren (niet meer toekomen aan prioriteitstellingen).

Regeerakkoord-Lubbers II; verdubbeling van de ombuigingen op de rijksbegroting

Het regeerakkoord van het tweede kabinet-Lubbers typeert het te voeren sociaal-economisch beleid tot 1990 als 'voortgaan en vernieuwen'. Daarmee wordt de consistentie met de benadering van het eerste kabinet-Lubbers benadrukt en tegelijkertijd wordt onderkend dat een nieuwe tijd een eigentijdse beleidsconceptie vergt. Immers, uiteenlopende ontwikkelingen als bijvoorbeeld technologische vernieuwingen, depolarisering tussen politiek en bedrijfsleven en een meer kritische kijk op de kwaliteit van de overheidsdienstverlening vragen om een heden-daagse aanpak. In tegenstelling tot het regeerakkoord van het eerste kabinet-Lubbers worden, conform het CDA-programma, de sociale-zekerheidsuitgaven en de niveaus van de ambtenarensalarissen ontzien. De rijksoverheid – in het jargon de 'rijksbegroting in enge zin' – zal daarentegen het grootste aandeel moeten leveren bij de ombuigingen. Tenminste budgettair zal de overheid zelf op een flink aantal terreinen moeten terugtreden. Tegen de achtergrond van het ontbreken van een heldere prioriteitstelling – of beter het politiek gebrek om aan te geven waaraan geen prioriteit wordt toegekend – en de zojuist beschreven latente politieke neiging om toch geen blijvend afscheid te nemen van te kostbare collectieve voorzieningen, zal de invulling van de in het regeerakkoord aangeduide, maar niet erg ver uitgewerkte ombuigingstaakstelling voor de rijksoverheid een hele heksentoer zijn.

Centrale beleidsdoelstelling voor de periode 1986-1990 blijft de bestrijding van de werkloosheid; te bereiken via het creëren van meer en duurzame werkgelegenheid in de marktsector.

Voor verdergaand herstel van de marktsector is het noodzakelijk dat de collectieve uitgaven een bijdrage leveren aan het groei-tempo van de economie in plaats van een blokkade vormen doordat de rentelast- en staatsschuldquote verder stijgt. Door dat laatste zou de investeringsruimte voor het

bedrijfsleven verder worden verkleind. Door herstel van de marktsector ontstaat een reëler draagvlak voor collectieve voorzieningen.

In vergelijking met het vorige regeerakkoord is thans naast een norm voor de reductie van het tekort (welke bij een collectieve lastendrukbevestiging impliciet tevens een uitgavennorm is) ook expliciet een uitgavennorm opgenomen; de collectieve uitgaven zullen zich tot 1990 dienen te ontwikkelen tot het uitgavenniveau van 1986, met inachtneming van de doelstelling van het financieringstekort. De doelstelling van het financieringstekort is bepaald op ten hoogste 5¼% van het Netto Nationaal Inkomen (bij een stabilisatie van de collectieve belastingdruk). De norm van het tekort sluit nagenoeg aan bij het (meerderheidsstandpunt) uit het ambtelijk advies van de Centrale Economische Commissie ⁵⁾ en het (meerderheidsstandpunt) van de Commissie Ontwikkeling Nederlandse Economie van de SER, in het middellange-termijnadvies 1986-1990, ⁶⁾. Een ombuigingstaakstelling van per saldo 17,3 miljard wordt noodzakelijk geacht om de tekortnorm te realiseren.

Bij de invulling van de ombuigingstaakstelling komt het accent, zoals reeds eerder werd opgemerkt, minder op de sociale-zekerheidsuitgaven en niveaus van de ambtenarensalarissen te liggen. Weliswaar wordt op de sociale-zekerheidsuitgaven over vier jaar tijd nog 1,8 miljard omgebogen, maar dit bedrag kan grotendeels bereikt worden door de in de meerjarenramingen veronderstelde doorwerking van salarisverbeteringen, welke worden voorzien in het bedrijfsleven, niet in de collectieve sector toe te kennen. In feite is dit grotendeels dus een technische exercitie. Ombuigingen vinden immers plaats ten opzichte van meerjarenramingen.

5) Zie *nota ten behoeve van de kabinetsformatie*, Centrale Economische Commissie, Tweede Kamer vergaderjaar 1985-1986, nr. 19.555 nr. 2, p. 36 en 37.

6) *Advies sociaal-economisch beleid op middellange termijn 1986-1990*, SER-publikatie 86/10, 21 e.v.

Politiek is het relevant dat de ombuigingen in het regeerakkoord zo worden ingevuld dat koopkrachthandhaving voor alle inkomens in de collectieve sector wordt toegekend. Dit is een expliciete concretisering van het CDA-programma Uitzicht. Het reëel beschikbaar inkomen ('de koopkracht') van uitkeringsgerechtigden, ambtenaren en trendvolgers blijft in de periode 1986-1990 gemiddeld bezien op het huidige niveau. Voor uitkeringsgerechtigden op het minimumniveau betekent dit dat de CDA-gedachte van het garanderen van 'materieële vloeren' uit het CDA-rapport 'Van verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij'⁷⁾ wordt geconcretiseerd.

Voor uitkeringsgerechtigden met een hogere, bovenminimale sociale-zekerheidsuitkering (bijvoorbeeld WW of WAO) betekent dit dat er na de stelselherziening voor hen ook (eindelijk) rust komt op het inkomensfront; dat was voor hen op basis van het VVD-programma tot voor kort nog niet duidelijk, omdat de VVD – in tegenstelling tot het CDA – slechts koopkrachtbehoud toekende aan echte minima⁸⁾ en niet aan uitkeringsgerechtigden met een bovenminimale sociale-zekerheidsuitkering.

Ook voor ambtenaren wordt conform het CDA-programma koopkrachthandhaving als uitgangspunt geformuleerd. Belofde de VVD aan bovenminimale uitkeringsgerechtigden minder dan koopkrachtbehoud, daarentegen zouden ambtenaren juist 'meer krijgen'. Het regeerakkoord spreekt zich uit tegen een dergelijke ontkoppeling van inkomens in de collectieve sector, zij het dat wel aandacht bestaat voor een (selectieve) financiële oplossing voor arbeidsmarktknelpunten, waarvoor overigens geen extra financiële middelen zijn opgenomen in de doorrekening.

De vraag – die nogal eens vanuit ambtenarenkringen wordt opgevangen – waarom ambtenaren inkomenspolitiek vergeleken moeten worden met uitkeringsgerechtigden (die geen arbeidsprestatie verrichten) en niet met werknemers in de marktsector (die wel een arbeidsprestatie verrichten) is in het huidige akkoord ook voor CDA-politiek ver-

antwoord te beantwoorden. Het regeerakkoord kent ambtenaren koopkrachtbehoud toe, maar doet elders (paragraaf 3, punt 8) tegelijkertijd een appèl op het bedrijfsleven het 'overheidsvoorbeeld' van loonmatiging te volgen. Daarmee wordt (impliciet) het belang van kostenmatiging verwoord. Wanneer de marktsector de gematigde loonontwikkeling van de collectieve sector volgt, is het mijns inziens mogelijk dat er een vorm van inkomensparalleliteit blijft bestaan tussen ambtenaren (en uitkeringsgerechtigden) en anderzijds werknemers in de marktsector. Het past geheel in de CDA-visie van terugtrek en spreiding van verantwoordelijkheden, dat in het regeerakkoord de politiek het bedrijfsleven niet verder bemoedert door een gematigde loonontwikkeling in de bedrijven gekunsteld af te dwingen met ingewikkelde, vanuit Den Haag slechts te ontwerpen, maar niet te controleren sancties. Het bovenstaande rechtvaardigt mijns inziens de conclusie dat op basis van het gestelde in het regeerakkoord een vorm van inkomensparalleliteit gehandhaafd blijft, zij het dat dit – in vergelijking met het PvdA-programma⁹⁾ – slechts op een sobere wijze in de vorm van waardevastheid gerealiseerd wordt.

De prijs van waardevastheid van inkomens in de collectieve sector leidt tot de consequentie dat de ombuigingen in de komende kabinetsperiode elders gevonden dienen te worden. Het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers II slaat daarmee een andere weg in dan in de afgelopen jaren werd bewandeld. Van de 17,3 miljard dient 6,625 miljard omgebogen te worden op de rijksbegroting. Verhoudingsgewijs is dat precies het dubbele van de taakstelling op de rijksbegroting van de vorige periode. Daar komt nog bij dat de taakstelling van de ombuigingen op de

7) *Van verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij*; aantekeningen over de christen-democratische inzet in de jaren tachtig, rapport van de werkgroep Politiek Perspectief, Den Haag september 1983, p. 23.

8) *Als de toekomst je lief is*, VVD-verkiezingsprogramma 1986-1990, p. 17 punt 441, laatste volzin.

9) *De toekomst is van iedereen*, PvdA-verkiezingsprogramma 1986-1990, p. 49.

rijksbegroting in de vorige kabinetsperiode het slechtst werd nagekomen en dat de rijksuitgaven ten opzichte van het Nationaal Inkomen tot voor kort nog steeds stijgende waren. Pas voor 1987, zo blijkt uit de meest recente Miljoenennota, wordt een daling voor de rijksuitgaven geraamd. Dat de collectieve uitgaven – zo blijkt uit de Miljoenennota 1986 – ¹⁰⁾ daadwerkelijk in de afgelopen jaren zijn teruggebracht is met name te danken aan het feit dat – ondanks de hoge werkloosheidskosten – de sociale-zekerheidsuitgaven ten opzichte van het Nationaal Inkomen zijn verminderd.

Omdat in het nieuwe regeerakkoord de ombuigingen op de rijksbegroting een dominante plaats krijgen toebedeeld, zal ik in het vervolg van mijn bijdrage hier nader op ingaan.

Terugtrekken versus ombuigen

De keuze om in de komende kabinetsperiode het accent van het ombuigingsbeleid te concentreren op de rijksbegroting kan mijns inziens meer dan in financiële zin aansluiten op een maatschappelijke behoefte. Deze stelling lijkt temidden van de ongemeen felle kritiek op bewindslieden met vierjarigen, dagverblijven voor geestelijk en lichamelijk gehandicapten, speciaal onderwijs, sociaal-cultureel werk, sociale en tandheelkunde-faculteiten in hun portefeuille enigszins ongeloofwaardig. Dat heeft mijns inziens echter alles te maken met de relatie tussen het begrip 'terugtrekken van de overheid' en de gegroeide betekenis van het begrip 'ombuigen'.

Terugtrekken, het eerste begrip, duidt op een kwalitatieve benadering waarbij oog bestaat voor innovatie van bestaande vormen van overheidszorg, die meer aansluiten op een hedendaagse maatschappelijke prioriteitstelling en behoefte. In deze benadering is de overheid op een aantal punten terughoudend; temidden van een volwassen maatschappij ziet zij de mensen als individuen met eigen verantwoordelijkheden en niet als een collectiviteit waarvoor gezorgd moet worden vanuit Den Haag. Dat betekent dat

de overheid minder geldstromen onttrekt van de burgers en deze – met veel bureaucratie en dus verspilling van kosten – weer ietsje anders ¹¹⁾ toesluit naar de burgers met daaruit voortvloeiende problemen in de sfeer van marginale druk en inkomensproblemen. De terughoudende overheid heeft, doordat ze zich niet overal mee bemoeit, meer oog – en financiële ruimte – voor selectieve, decentrale en rechtstreekse voorzieningen aan burgers.

„ Bijna iedereen ervaart de bureaucratie in Den Haag als beklemmend. „

Ombuigen krijgt in het Haagse jargon in toenemende mate een zuiver kwantitatieve, financieel beheerstechnische betekenis. Ombuigen staat minder voor het ter discussie stellen van de wenselijkheid van beleid, maar meer voor het terugbrengen van de uitgaven, die het gemakkelijkst neerwaarts kunnen worden bijgesteld. Uit een recent onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau blijkt dat zo ongeveer iedereen in Nederland de bureaucratie vanuit Den Haag als beklemmend ervaart en ontevreden is over de kwaliteit van de overheidsdienstverlening.

10) *Miljoenennota 1986*, bijlage 15, p. 160 en het rapport van de studiegroep begrotingsruimte, beheersbaarheid van de collectieve uitgaven uit 1983, tabel 3.5.2.1.

11) Zie in dit verband hoofdstuk 4 van het in voetnoot ¹⁾ aangeduide OECD-rapport; de herverdelende invloed van de overheid in een aantal OECD-landen wordt hier op haar effectiviteit getoetst.

¹²⁾ Voorts is uit een ander onderzoek ¹³⁾ komen vast te staan dat de kosten van overheidsdienstverlening veel sterker zijn toegenomen dan de kwaliteit van de dienstverlening, ook in relatie tot de kostenontwikkeling van dienstverlening in de marktsector. Toch constateer ik desondanks dat de overheidsuitgaven die gekenmerkt worden door een grotere mate van neerwaartse financiële flexibiliteit – als subsidieregelingen aan bijvoorbeeld gezinsvervangende huizen, sociaal-cultureel werk – eerder worden teruggebracht dan overheidsuitgaven die worden gekenmerkt door een geringere mate van neerwaartse financiële flexibiliteit als personeelsuitgaven. Dat leidt mijns inziens tot het gevaar dat geldstromen rechtstreeks naar personen, waarvoor essentiële overheidszorg bestaat, eerder worden beknot dan uiterst moeizame exercities van personeelsreductie op Haagse departementen. Omdat personeelsuitgaven minder flexibel zijn, neerwaarts kunnen worden bijgesteld, komt het accent van het bezuinigingsbeleid te liggen op andere terreinen van overheidszorg, bijna steeds buiten Den Haag!

Slot

In de komende jaren staat de overheid voor de inspanning haar eigen uitgaven substantieel te verminderen. De rechtvaardiging van de omvang van een dergelijke operatie werd aangetoond op grond van macro-economische overwegingen. Het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers II geeft een verdeelsleutel aan op welke wijze 6,625 miljard over de verschillende hoofdstukken van de rijksbegroting omgebogen dient te worden. Er wordt niet tot in detail aangegeven op welke wijze 1,5 miljard op volkshuisvesting of 0,3 miljard op WVC omgebogen dient te worden. Dat biedt ruimte aan het parlement om aan te geven op welke wijze die invulling dient plaats te vinden.

Eerder werd aangegeven dat de groei van de overheidsuitgaven gekenmerkt werd door het ontbreken van een (politieke) prioriteitenstelling. Gelet op de riante economi-

sche groeipercentages was dit aanvankelijk niet zo problematisch. De huidige situatie van de rijksbegroting maakt een substantiële vermindering structureel noodzakelijk. Dat vereist politieke keuzen door middel van het aangeven van een heldere prioriteitenstelling en misschien nog beter, welke huidige overheidstaken niet meer beschouwd worden als specifieke taken van overheidszorg.

Er dient door het CDA energie geïnvesteerd te worden om in de Kamer tot een integrale prioriteitenstelling te komen van hedendaagse essentiële overheidstaken. Gelijkijdig dient het als posterioriteit bepalen van een oude overheidstaak door te werken in het ambtelijk apparaat. In dat verband is een afweging tussen begrotingsmiddelen geboden. Een afweging tussen begrotingshoofdstukken ontbreekt thans geheel, bovendien worden uitgaven nauwelijks rechtstreeks geconfronteerd met noodzakelijke inkomsten. De commissie voor Onderzoek van Organisatie en Werkwijze der Kamer heeft het belang van een integrale afweging bepleit, maar de vraag is – gelet op verschillende standpunten in een recent debat – of competentiekwesties over de bevoegdheden van een commissie die zich hiermee gaat bezighouden, de concretisering niet zullen belemmeren.

De mate van neerwaartse flexibiliteit van overheidsuitgaven dreigt mijns inziens de belangrijkste leidraad te worden voor de invulling van ombuigingen. Een dergelijke financieel-technocratische benadering staat mijns inziens tenminste op gespannen voet met politieke doelstellingen en maatschappelijke behoeften. Deze laatste tenderen mijns inziens sterk naar een afslanking van het rijksambtenarenapparaat als uitvloeisel van een discussie omtrent essentiële overheidstaken. De afslanking van het ambtenarenapparaat bleek in de afgelopen kabinetsperiode één van de weinige zaken,

12) *Sociaal Cultureel Rapport 1986*, SCP september 1986.

13) *Kosten van kwartaire diensten; een statistische verkenning van de kostenstructuur en voorzieningengebruik*, Sociaal Cultureel Planbureau en Centraal Planbureau, februari 1986, 170 e.v.

die niet werden geconcretiseerd. De opbrengst van de operatie bleef beperkt tot ruim 6.100 formatieplaatsen op een totaal van 163.000 (6.940 minder dan aanvankelijk in het regeerakkoord werd bepaald).

In het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers is sprake van een nieuwe afslanking van 20.000 arbeidsjaren. Een dergelijke operatie zal mijns inziens slechts kans van slagen hebben, indien de politiek zich uitspreekt over specifieke zaken van overheidszorg. In de ambtelijke dienst zullen daar vervolgens conclusies uit getrokken moeten worden.

De afslanking van de rijksoverheid zal dus hoog op de politieke agenda moeten prijken; dat blijkt ook duidelijk in overeenstemming met een maatschappelijke behoefte, zoals uit recente SCP-studies blijkt. Het doorgaans heldere regeerakkoord zal met name op het punt van de reorganisatie van de rijksdienst nader geconcretiseerd dienen te

De reorganisatie van de rijksdienst dient als een maatschappelijke operatie verder te worden ingekleurd. Niet als een exclusieve ambtelijke Haagse aangelegenheid. De zgn. grote operaties (reorganisatie rijksdienst, privatisering, deregulering, heroverweging van bestaand beleid, decentralisatie) dienen, met name gelet de relatie met de ombuigingsstaakstelling, nadrukkelijk geïmplementeerd te worden in het sociaal-economisch-financieel beleid. Thans wordt een te sectorale weg bewandeld tussen de harde sector van de sociaal-economische koker en het bestuursdepartement van Binnenlandse Zaken. Deze zaken dienen politiek gekoppeld te worden. Indien een veranderingsoperatie van de rijksoverheid beschouwd wordt als een maatschappelijke in tegenstelling tot een ambtelijke operatie, dienen ondernemingen of werkgeversorganisaties gelijkwaardige gesprekspartners te zijn.

De richting van het regeerakkoord duidt tenminste kwantitatief op een terugtrekkende overheidsrol. Dat biedt voor het CDA een unieke kans dit kwalitatief in te vullen. Hebben we misschien in het verleden onze prioriteiten voor overheidszorg versnipperd dan wel ontkracht, omdat we overal prioriteit aan toekenden, het huidige regeerakkoord biedt nog volop ruimte aan te geven wat op grond van onze ideologische uitgangspunten hedendaagse essentiële taken van overheidszorg dienen te zijn.

„ Ambtenaren zagen de
poten niet onder hun
eigen stoelen vandaan. „

worden. Dat kan niet aan ambtenaren worden overgelaten. Ambtenaren zagen de poten niet onder hun eigen stoelen vandaan. Politiek gewicht is daarvoor geboden.

