

# De verzorgingsstaat in de spiegel van de rijksbegroting 1987

Een verzorgingsstaat met een open economie is sterk afhankelijk van externe ontwikkelingen. Dat heeft gevolgen voor zijn vermogen om zijn taken als risicogemeenschap uit te voeren. Andersom maakt de inrichting van de verzorgingsstaat hem kwetsbaar voor verstoringen van buiten. Ook dat blijkt in de begroting, al heeft de begrotingswetgever er moeite mee dat te erkennen. Bij toetsing van de rijksbegroting 1987 aan de typerende taken en trekken van de verzorgingsstaat valt op dat wel erg gemakkelijk wordt aangenomen dat de financiële ombuigingsdoelstellingen van dit kabinet kunnen worden gehaald zonder de plaats en taak van de verzorgingsstaat op wezenlijke beleidsgebieden inhoudelijk ter discussie te stellen. Het doen van uitspraken daaromtrent is in het regeerakkoord vermeden. Zonder harde vingerwijzigingen zal de minister van Financiën het echter moeilijk krijgen zijn doelstellingen ten aanzien van financieringstekort te verwezenlijken. De echte discussie over de plaats en toekomst van de verzorgingsstaat moet, kortom, nog beginnen.

**PROF. MR. L.A. GEELHOED\***

## De verzorgingsstaat

Onze samenleving kenmerkt zich nog steeds door een op democratische leest geschoeid stelsel van overheidszorg en -sturing dat zich binnen de marges van de rechtsstaat – en bij handhaving van een in hoofdzaak vrije verkeershouding – garant stelt voor het welzijn van de burgers 1). In deze vrij algemeen aanvaarde omschrijving van de verzorgingsstaat of sociale rechtsstaat zit een spanning verborgen, die de laatste jaren bij het uitbrengen van de rijksbegroting steeds opnieuw naar voren komt.

Achter het woord 'overheidszorg' gaat het geheel van rechten en aanspraken schuil waarmee van overheidswege de bestaanszekerheid van de burgers wordt gewaarborgd. Deze doelstelling, die bij de recente grondwetswijziging een constitutionele status heeft gekregen 2), is sedert het midden van de jaren zestig verbreed tot een garantstelling voor een zeker welvaartsniveau, onder beklemtoning van wenselijkheid van een grotere materiële gelijkheid: de Algemene Bijstandswet (1965), de Wet minimumloon en minimumvakantietoelage (1968), alsmede de netto-nettokoppeling van de zogenaamde sociale minima aan het vooral van 1972 tot en met 1975 sterk opgetrokken minimumloon. Egalitaire overwegingen hebben ook ten grondslag gelegen aan de invoering van een reeks tegen zogenaamde inkomensprijsen in de collectieve sfeer aangeboden goederen, onder meer de individuele huursubsidies en de rijksstudietoelagen. Publieke waarborging van bestaanszekerheid met een sterk accent op materiële – de marktuitskomsten corrigerende – gelijkheid maken van de verzorgingsstaat een risicogemeenschap, waarbinnen de toedeling van lusten en lasten vooral door de budgetdemocratie geschiedt. Publieke waarborging naar rechtsstatelijke maatstaven – een wel eens over het hoofd gezien aspect van de verzorgingsstaat – vereist dat de rechten en aanspraken voor de individuele burgers bij en krachtens wettelijke regelingen worden uitgewerkt 3). De betrokkenheid van de wetgever is meer dan een forme-

le eis. Zij houdt in dat het parlement als medewetgever de inhoud van de verschillende rechten en aanspraken aan een politieke afweging onderwerpt. Dat afwegingsproces pleegt gecompartmenteerd en ad hoc te verlopen; de behartiging van specifieke deelbelangen krijgt daarin systematisch meer aandacht dan die van de meer algemene beleidssamenhangen 4).

Sinds de tweede wereldoorlog heeft de *sturende* functie van de staat minstens evenveel politieke en maatschappelijke aandacht gekregen als zijn waarborgende en presterende functies. Het na de tweede wereldoorlog gevoerde sociaal-economische beleid is bij uitstek sturend beleid geweest, aanvankelijk sterk aansluitend bij de sinds de jaren dertig ontwikkelde macro-economische theorieën. De ontwikkeling en toepassing van de economische wetgeving in Nederland is, evenals elders, in de jaren vijftig en zestig in sterke mate bepaald door de eisen van een zogenaamde anti-cyclisch beleid 5). Daarin nam de begrotingspolitiek, naast het loon- en prijsbeleid een centrale plaats in. Sturend economisch beleid als een actieve, procesmatige beïnvloeding van de uitkomsten van de marktallocatie bleef na de aanvankelijke successen van de macro-economische politiek niet beperkt tot een globale en meestal indirecte beïnvloeding van de macro-grootheden. Vanaf het eind van de jaren zestig is de overheid ook

\* De auteur is lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

1) Vgl. P. Thoenes, *De elite in de verzorgingsstaat*, Leiden, 1962, blz. 124.

2) Artikel 19 van de Grondwet.

3) Vgl. Commissie Vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen, Tussenbericht, Bijlagen Handelingen Tweede Kamer, zitting 1982 – 1983, 17 931, nr. 3, blz. 10 en 11.

4) Vgl. L.A. Geelhoed, *Democratie en economische orde in de verzorgingsstaat*, in: P. VerLoren van Themaat (red.), *Bedrijven in moeilijke heden*, Zwolle, 1982, blz. 211 – 265, m.n. blz. 236 – 240.

5) Vgl. Wet toezicht kredietwezen (1952/1956), Prijzenwet (1961), Wet tot tijdelijke verhoging of verlaging van belastingen op grond van conjuncturele overwegingen (1970) en de Wet op de loonvorming (1970).

overgegaan tot een meer gerichte beïnvloeding van de marktprocessen, vooral van de investeringen: regionaal-economisch beleid, sectorenbeleid, (onder meer textiel, scheepsbouw), functioneel beleid (onder meer exportbevordering) en facettenbeleid (milieu, ruimtelijke ordening). Kenmerkend voor deze meer gerichte sturing is de centrale plaats die de economische subsidie, in haar verschillende fiscale en niet-fiscale verschijningsvormen daarin inneemt 6).

In de verzorgingsstaat zoals die zich vooral na 1960 heeft ontwikkeld, ligt een fundamentele spanning tussen overheidszorg (waarborgen en materiële gelijkheid) en overheidssturing opgesloten. De staat die zich tot risicogemeenschap opwerpt, beoogt zekerheden te geven in de vorm van wettelijk gewaarborgde rechten en aanspraken, terwijl de staat die de sociaal-economische ontwikkelingen beoogt te sturen moet uitgaan van de manipuleerbaarheid van die rechten en aanspraken 7). De aan het actieve sociaal-economische beleid ten grondslag liggende theorieën veronderstellen dat de staat vrij is te beschikken over de instrumenten waarmee de relevante economische variabelen kunnen worden beïnvloed en dat het ingezette instrumentarium inderdaad de daarmee beoogde gedragsveranderingen van de economische actoren bewerkstelligt.

Het één noch het ander is juist. In de democratische rechtsstaat neemt de overheid geen archimedische positie in en beschikt zij niet over de hefboomen om, als het ware van bovenaf, de economische verhoudingen en ontwikkelingen in het door haar gewenste gareel te krijgen. De overheid kan in de nationale sfeer haar omgeving niet beheersen in de zin dat de marktactoren zich beleidsconform zullen gedragen, en zij kan zo'n gedrag maar binnen heel beperkte grenzen afdwingen 8). Daarenboven blijkt de verzorgingsstaat bij zijn zoeken naar een evenwicht tussen waarborg en sturing uiterst kwetsbaar voor externe verstoringen. Beide marges zijn, naar uit de rijksbegroting 1987 bijna exemplarisch blijkt, van groot belang voor de begrotingswetgever. Ik wil dan ook daarop wat nader ingaan.

## De marges van de rechtsstaat

De gebondenheid van overheidszorg aan wet en recht in de vorm van verplichtingen voor de collectieve sector en rechten voor de burger leidt ertoe dat de kwalitatief en kwantitatief belangrijkste overheidsvoorzieningen in zogenaamde open-einderegelingen zijn gegoten. Zij openen aanspraken voor een ieder die aan zekere objectieve, zij het niet altijd even gemakkelijk vast te stellen, voorwaarden voldoet. Dat geldt voor de volksverzekeringen, het geldt ook voor de individuele huursubsidies of de rijksstudietoelagen en de prestaties op grond van de WIR. Voor zover de in open-einderegelingen neergelegde verplichtingen op de begroting verschijnen, dragen de daarvoor bestemde posten altijd het karakter van een schatting. De omvang van de uitgaven is, bij een gegeven wettelijke regeling, alleen te beïnvloeden via het volume van de aanspraken. Maar daartoe ontbreken de overheid meestal de instrumenten. De andere weg is het aanbrengen van veranderingen in de omvang van de aanspraken of de omvang van de kring van gerechtigden. Daarvoor is gewoonlijk de tussenkomst van de formele wetgever nodig. En ook al is de parlementaire meerderheid waarop de regering steunt nog zo gedwee, de ervaring leert dat het parlement als medewetgever lang niet altijd de regeringsvoorstellen klakkeloos overneemt. De maatschappelijke en parlementaire weerstanden plegen in de regel sterker te worden naarmate eenzelfde categorie wezenlijk geachte overheidsvoorzieningen vaker achtereen het voorwerp van kortingen wordt. Uit een strikt financieel-economisch oogpunt, gericht op het terugbrengen van het financieringsstekort, mag zo'n houding onverantwoord zijn, getoetst aan de grondbeginselen voor de sociale rechtsstaat is zij dat niet. Immers, indien de staat eenmaal pretendeert waar-

borgen te kunnen scheppen voor bestaanszekerheid en een zekere materiële gelijkheid, schept hij daarmee maatschappelijke verwachtingen, waarmee voorzichtig moet worden omgesprongen, wil hij het vertrouwen van de burgers niet verspelen. Fundamentele, eenmalige herijkingen van het bestaande geheel aan waarborgen en voorzieningen, die bij een verandering van het economisch en maatschappelijk klimaat noodzakelijk kunnen blijken, doen minder afbreuk aan het maatschappelijk vertrouwen in de overheid dan het van jaar op jaar plaatsvinden van min of meer marginale ombuigingen. Omdat het uiteindelijke perspectief daarvan verborgen blijft, scheppen zij wantrouwen en onzekerheid. Er bestaat de gerede kans dat het parlement aldaar zijn veto zal uitspreken – 'nu is het genoeg' – zonder dat het ooit tot een grondige gedachtenwisseling is gekomen over de aard en omvang van de aanspraken waarvoor de staat kan instaan.

Wat voor de, de verzorgingsstaat typerende open-einderegelingen geldt, is in wisselende omvang ook van toepassing voor de gebudgetteerde regelingen. De politieke en maatschappelijke reacties op veranderingen in de aard en omvang van de bij die regelingen toegekende aanspraken worden minder bepaald door het label dat de begrotingswetgever aan een voorziening geeft, doch meer door de maatschappelijke betekenis ervan en de rechtsgevolgen die zij sorteren. Dat maakt ze veel inflexibeler dan op zuiver begrotingspolitieke motieven wenselijk zou zijn. Zo scheppen de marges van de democratische rechtsstaat bindingen die de ontwikkeling van de overheidsuitgaven asymmetrisch maken, in de zin dat een stijging als vanzelf plaatsvindt maar een vermindering grote politieke inspanningen vereist. Wat anders gezegd: heeft de groei van de verzorgingsstaat bijna sluipend en incrementeel plaatsgevonden, de afslanking ervan vergt al gauw politiek zwaarwegende beslissingen 9). De laatste worden in de begrotingsvoorbereiding zoveel mogelijk ontlopen.

Het voorgaande is van grote betekenis voor de instrumentele mogelijkheden van de begroting in het kader van het macro-economische beleid. Een instrument dat slechts in één richting te gebruiken is, wordt en structureel en conjunctureel een gevaarlijk werktuig. De geleidelijke afbraak van het structurele begrotingsbeleid in de jaren zeventig is dan ook minder toe te schrijven aan het onverantwoord gedrag van de toenmalige begrotingswetgever, maar veel meer aan de mechanismen die de democratische rechtsstaat, wanneer deze omvangrijke sociale waarborgen wil geven, in het begrotingsproces inbouwt. Voor de pretenties van de verzorgingsstaat bij het voeren van sturend sociaal-economisch beleid is dit een omineuze constatering. De marges voor een verantwoord en, zo nodig, anti-cyclisch begrotingsbeleid zijn uitermate gering. Maar dat is niet alles. Als de gebonden rijksuitgaven zich asymmetrisch ontwikkelen en sterk inflexibel zijn, wordt, indien ombuigingen toch onvermijdelijk zijn, vooral op de ongebonden uitgaven bezuinigd. De overheidsinvesteringen lopen relatief sterk terug, waarmee een conjunctuur- en structuurpolitiek instrument aan betekenis inboet. Hetzelfde is van toepassing op de niet-wettelijk gebonden financiële middelen waarmee de overheid een gerichte beïnvloeding van door haar wenselijk geachte economische ontwikkelingen beoogt. Het stimuleringsinstrumentarium krimpt in en wordt, omdat het steeds wordt gewijzigd, voor de marktactoren onbetrouwbaar en ineffectief.

Over de uitholling van de instrumentele betekenis van de rijksbegroting wordt in het licht van de vermindering van het financieringsstekort als de centrale begrotings-

6) Vgl. de *Economische Structuurnota 1976*, Bijlage Handelingen Tweede Kamer, zitting 1975 – 1976, 13 955, geeft een aardig, maar uiterst tijdsgebonden, overzicht van hetgeen de toenmalige overheid zich bij selectieve sturing voorstelde.

7) Geelhoed, op.cit., blz. 239.

8) B.S. Frey, *Democratic economic policy*, Oxford, 1983, blz. 183 – 187; P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluys, *Planning als onderneming*, Den Haag, 1983.

9) A. Schick, *Incremental budgetting in a decremental age*, *Policy Sciences*, 1983, blz. 1 – 25.

doelstelling te gemakkelijk gedacht. Het betreft hier, na het afzweren van het loon- en prijsbeleid als instrumenten van economisch beleid in gewone omstandigheden, het belangrijkste beleidsinstrument waarover de overheid in theorie nog kan beschikken (10).

Zo lijkt de verzorgingsstaat Nederland haar algemene economische politiek voorlopig zonder roer en roeispanten te moeten voeren. De overheid kan alleen maar hopen dat werkgevers- en werknemersorganisaties hun zelfbeheersing bij het arbeidsvoorwaardenoverleg zullen bewaren (11).

## De semi-soevereine staat

De politieke en beleidsmatige besluitvorming in de verzorgingsstaat is naar binnen gericht. Naarmate over een groter deel van het nationale inkomen door de budgetdemocratie wordt beslist, zal een groeiende kring van belanghebbenden de omgeving van de Hofvijver meer tot het voorwerp van zijn aandacht gaan maken. Deze introvertie van de verzorgingsstaat staat in schrille tegenstelling tot de interdependenties waaraan een sinds het midden van de jaren vijftig steeds opener geworden volkshuishouding is onderworpen. De bindingen van onze economie met het nog maar ten dele voltoidde gemeenschappelijke markt en met een nog bescheiden Europees Monetair Stelsel worden onderschat als men uitsluitend let op de juridische beperkingen die uit de Europese samenwerking voortvloeien voor de soevereiniteit van de Nederlandse wetgever en begrotingswetgever.

De uit deze bindingen voortkomende feitelijke beperkingen op het vermogen van de Nederlandse overheid om nog zelfstandig effectief beleid te kunnen voeren, zijn veel belangrijker. De nationale verzorgingsstaat is als risicogemeenschap onderworpen aan externe invloeden die hij niet kan beheersen en waartegen hij soms ook niet meer mag optreden. Anderzijds zullen de interventies die hij in het kader van zijn sociaal-economisch beleid pleegt soms ongeoorloofd, doch veelal feitelijk ondoelmatig zijn, omdat de effecten ervan als het ware over de grens weglekken (12). De grensoverschrijdende mededinging waaraan een groeiend deel van het bedrijfsleven is onderworpen, de groeiende mobiliteit van produktiefactoren en de steeds groter wordende gevoeligheid van het bedrijfsleven voor concurrentiedistorsies die uit verschillen in nationale wetgeving voortvloeien, worden snel belangrijker wordende factoren voor de Nederlandse wetgever en begrotingswetgever.

De externe schokken van 1971, 1973 en 1979 hebben sterk tot de huidige begrotingsproblematiek bijgedragen, doordat zij enerzijds het beroep op de voorzieningen van de verzorgingsstaat vergrootten (werkloosheid, behoud van werkgelegenheid als motief voor defensieve steunverlening) en anderzijds, door de trendbreuk in de economische groei, de belastingopbrengsten beperkten. De positie van Nederland als netto exporteur van aardgas leek geruime tijd aan de inkomstzijde aanzienlijke verlichting te brengen. De gevoeligheid van de aardgasinkomsten voor veranderingen in de ruwe olieprijs en de dollarpariteit maakte de kwetsbaarheid van de rijksbegroting voor externe verstoringen aan de inkomstzijde echter nog groter dan zij al was.

Het is opvallend dat de grote kwetsbaarheid van de Nederlandse economie voor van buiten komende schokken in politicus nimmer aanleiding heeft gevormd tot een grondige bezinning over de inrichting van een verzorgingsstaat die in de huidige verhoudingen hoogstens semi-soverein kan zijn. De Nederlandse verzorgingsstaat dobert niet in de Hofvijver, maar in breder water, waarvan de stroom en golfslag als gegeven moeten worden aanvaard. Het is nodig het schip van staat daarop in te richten, opdat het, althans reactief, enige koers kan houden.

## De rijksbegroting 1987 als spiegel

### De binnenlandse verhoudingen

In de Miljoenennota nemen de inkomstendaling door het drastisch dalen van de aardgasbaten en de oplopende financieringslasten van een ook steeds groeiende overheidsschuld een centrale plaats in (13). De ombuigingstaakstelling voor de begrotingswetgever zou daar in de eerste plaats toe te herleiden zijn. Mij lijkt dit accent, ook al is het voor 1987 ongetwijfeld juist, op wat langer zicht, zowel naar het verleden als naar de toekomst te eenzijdig.

Toen ruim vier jaar geleden het eerste kabinet-Lubbers aantrad, maakte dat, met reden, voor het terugdringen van het financieringstekort een eerste prioriteit. De sanering van de collectieve sector en de versterking van de marktsector waren de nauw hiermee samenhangende tweede prioriteit. In de vorige kabinetsperiode is het financieringstekort inderdaad met ruim 2,5% van het nationale inkomen gedaald, mede dank zij een oplevende internationale conjunctuur, en uitgavenoverschrijdingen en beleidsintensiveringen van in totaal f. 13 mrd. ten spijt. Er is dan ook wel enige reden tot wat relativerende kanttekeningen bij de prestaties van het vorige kabinet. Dit kabinet kon aanvankelijk nog aanmerkelijke en technisch betrekkelijk eenvoudig binnen te halen resultaten boeken met globale bezuinigingsmaatregelen op de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector, op de omvang van het apparaat (de -2%-operatie), op de ontwikkeling van de sociale uitgaven (de facto ontkoppeling en bevriezing van de minima) en globale ombuigingen in de volksgezondheidssector.

Verfijningen in fiscale en inkomensafhankelijke regelingen (de tweeverdieners en de voordeurdelersregeling) leverden ook nog het een en ander op, evenals globale kortingen op het provincie- en gemeentefonds. De meeste van deze ombuigingen waren typisch decrementeel: 'het wegpersen van lucht, het afsnijden van franje'. Uitzonderingen gelden wellicht voor de onderwijssector, waar vooral het hoger onderwijs aan een ingrijpende concentratie en reorganisatie werd onderworpen en voor een deel van de sociale-zekerheidswetgeving. Van laatstgenoemde ingreep zullen de baten overigens pas in de huidige regeerperiode merkbaar worden.

Het kernvraagstuk waarvoor het huidige kabinet bij de verdere redressering van het financieringstekort staat is dus dat 'eenvoudige' bezuinigingen veel moeilijker te vinden zijn. Een -3%-operatie op de omvang van het apparaat van de rijksoverheid is na enkele jaren voorzichtig indikken, nog eenmaal pondsgewijs uitvoerbaar. Daarna wordt het moeilijk. Weliswaar voorzien het regeerakkoord en in navolging daarvan de rijksbegroting 1987 nog in aanzienlijke ombuigingen op de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector, de sociale zekerheid en de gezondheidszorg, maar het ijs waarop men schaatst wordt hier snel dunner.

Hetzelfde geldt voor niet weinige van de ombuigingsstaakstellingen van de departementen. Een meer fundamentele heroverweging van de plaats en functie van de sociale rechtsstaat op belangrijkste uitgavenintensieve beleidsgebieden lijkt dan ook onontkoombaar. Hierin schiet niet zozeer de rijksbegroting, maar vooral het regeerakkoord schromelijk te kort (14). In het Nederlandse staatkun-

10) D.B.J. Schouten, Economische groei en economische politiek, *ESB*, 15 juni 1986, blz. 614 - 616.

11) *Miljoenennota 1987*, Bijlagen Handelingen Tweede Kamer, 1970, nr. 1, blz. 47.

12) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De voltooi- de Europese integratie*, Den Haag, 1986, blz. 33-38.

13) *Miljoenennota 1987*, blz. 8 - 11, en 41 - 43.

14) Ik ga hierbij opzettelijk voorbij aan in de Miljoenennota hier en daar voorkomende algemene uitspraken over de veronderstelde zegeningen van 'minder overheid'. Dergelijke algemene uitspraken hebben louter afficherende betekenis wanneer de schrijver niet erbij zegt aan welke taken van de overheid hij denkt. Hetzelfde geldt overigens ook voor deregulering, privatisering en decentralisatie. Wanneer men daarbij niet meteen betreft wat de overheid doet en hoe zij dat doet, blijven het lege begrippen.

dige bestel is de periode van de kabinetsformatie het moment bij uitstek voor het leggen van belangrijke nieuwe beleidsaccenten. Wordt dat ogenblik, om politieke keuzeproblemen te omzeilen, onbenut gelaten, dan wordt het verder doormodderen. Ik ben daarom niet zo optimistisch over de kansen van een verdere sanering van de rijksbegroting; de aan de structuur van de verzorgingsstaat eigen dynamiek zal groeiende hindernissen voor de minister van Financiën opleveren.

Ik noem er enkele:

- herhaalde globale ombuigingen (de kaasschaafmethode) op de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector zullen de concurrentiepositie van die sector op bepaalde delen van de arbeidsmarkt nog moeilijker maken dan zij al is. De roep om specifieke correcties en uitzonderingen zal groter worden: de voorgestelde ombuiging wordt zo als het ware lek geprikt. Er zijn tekenen die in deze richting wijzen;
- de voorgestelde nadere ombuigingen in de sociale zekerheid worden nu begunstigd door de gunstige prijsontwikkeling. Slaat die om, dan zullen de weerstanden tegen verdere 'aanslagen' op het bestaansniveau van de uitkeringsgerechtigden snel toenemen. Zeker na de recente tamelijk omvangrijke wijziging van het sociale zekerheidsstelsel is enige rust hier geboden;
- heel riskant is de omvangrijke taakstelling voor de sector volksgezondheid, die, ofschoon op zich zelf niet onmogelijk, grondige - en politiek omstrede - veranderingen in de structuur van de gezondheidszorg zal eisen. Daarover moeten echter nog de denkbeelden worden ontwikkeld;
- de -3%-operatie zal bij herhaling van de kaasschaafmethode mogelijk wel resulteren in een kleinere, maar niet in een kwalitatief betere overheid. De kans dat tijdens de rit de roep om correcties en uitzonderingen sterker zal worden, is, met alle ontwijkingsmanoeuvres van dien, reëel;
- ofschoon in de Miljoenennota veel aandacht wordt besteed aan de verbetering van het financiële management bij de departementen, leert de ervaring dat de resultaten daarvan achterblijven bij de verwachtingen. De 'zachte' invulling die op enkele departementen aan de ombuigingstaakstellingen is gegeven, maakt achterdochtig 15). En daar waar wel 'harde' keuzen worden gemaakt, zoals in de begroting van Onderwijs en Wetenschappen, roept het gebrek aan dekking van die keuzen in het regeerakkoord parlementaire weerstanden daartegen op.

De waslijst is eenvoudig langer te maken, maar in essentie komen mijn bezwaren op het volgende neer: het begrotingsbeleid van het tweede kabinet-Lubbers roept meer dan alleen financieel-economische vragen op; het zal ook en vooral beleidsinhoudelijk georiënteerd moeten zijn. Een meer fundamentele heroverweging van de plaats en functie van de overheid op de belangrijkste uitgavengevoelige beleidsgebieden lijkt daarom onontkoombaar.

Het is opvallend dat in de Miljoenennota op enkele plaatsen tamelijk opzichtig afstand wordt genomen van de functie van de begroting als economisch beleidsinstrument 16). Ik geef graag toe dat de huidige financieringsproblematiek weinig of geen ruimte laat voor een instrumentele toepassing ervan. Maar kan worden volstaan met de verzuchting dat de ontwikkeling van de overheidsuitgaven nu eenmaal asymmetrisch verloopt en dat er 'dus' geen mogelijkheden zijn voor een anti-cyclisch begrotingsbeleid? Of blijft het niet nastrevenswaard nieuwe wegen te zoeken voor de versterking van de instrumentele mogelijkheden van een te zijner tijd gesaneerde rijksbegroting? Het getuigt van defaitisme om bij voorbaat aan te nemen dat de kenmerken van de sociale rechtsstaat als risicogemeenschap zo overheersend en onveranderlijk zijn, dat de sturende functie maar overboord moet worden gezet. Waarom zou de instrumentele functie van de begroting in de toekomst niet wat meer op de overheidsinvesteringen kunnen worden geconcentreerd, zoals dat in de Bondsrepubliek het geval is? Deze meer institutionele vragen, die op

de langere termijn een beantwoording vergen, verdienen bepaald meer aandacht dan de minister van Financiën ze thans waardig keurt.

### De buitenlandse verhoudingen

Het aardige van deze rijksbegroting is dat de afhankelijkheid van externe ontwikkelingen dit maal aanleiding geeft tot meer dan bespiegelingen in algemeenheden. Toen, na de Spierenburggronde in 1979, de aardgasinkomsten enkele jaren spronggewijze stegen, is wel gevaarschuwd voor de noodzaak om het uitgavenpatroon aan het geleidelijk opdrogen van deze inkomensbron aan te passen, maar van de inherente risico's van inkomsten uit een marktgevoelige grondstof voor de overheidsfinanciën werd weinig vernomen. Wel werd steeds gewezen op het belang van de marktwaarde als oriënteringspunt voor de binnenlandse en export aardgasrijzen, niet zelden tot verdriet van de binnenlandse kleinverbruiker. Dat deze drastische vermindering van een belangrijke inkomensbron nu aanleiding moet geven tot bijzondere maatregelen om de omvang van het financieringstekort te beperken, ondervindt weinig bestrijding. Wel is verschil van mening mogelijk over de wijze waarop en de termijn waarover.

Ik heb bij het voorgestelde pakket maatregelen twee kanttekeningen. In de eerste plaats lijkt de minister van Financiën uit het oog te verliezen dat de compenserende accijnsverhoging op aardolieproducten een negatieve distorsie oplevert voor het energie-intensieve deel van het Nederlandse bedrijfsleven. De redenering waarmee deze ingreep wordt gemotiveerd - de voordelen van de olieprijsdaling voor dat bedrijfsleven - ziet eraan voorbij dat dit voordeel ook voor de buitenlandse concurrentie geldt. In de tweede plaats doet het voornemen om mogelijkheden te zoeken voor de extra afzet van aardgas wat curieus aan. Getuigt het van goed koopmanschap om wanneer de marktprijs laag is, maar naar alle waarschijnlijkheid in de toekomst zal stijgen, extra debiet te zoeken? Wat anders gezegd: nadat de Nederlandse begrotingswetgever op pijnlijke wijze heeft ondervonden dat hij niet in quarantaine van de wereldmarkt leeft, gedraagt hij zich alsof het Nederlandse bedrijfsleven zich in zo'n afzondering bevindt.

Hiermee komen we bij een in de Miljoenennota nauwelijks besproken thema: de structuur van het Nederlandse belastingstelsel en hoogte van de belastingdruk. In de Verenigde Staten, de Bondsrepubliek en Frankrijk ondergaan het belastingstelsel en de belastingdruk thans aanzienlijke veranderingen. Die wijzigingen zullen de relatieve vestigingsvoor- en nadelen voor het uitoefenen van economische activiteiten in Nederland gaan beïnvloeden. Het lijkt uitgesloten dat de Nederlandse wetgever zich aan de gevolgen van de elders plaatsvindende fiscale veranderingen zal kunnen onttrekken. Het lijkt, gelet op de voorbereidingstijd die de dan nodige aanpassingen zullen vergen, ook uitgesloten dat de Nederlandse wetgever zal kunnen blijven stilzitten totdat het financieringstekort is teruggebracht. Zo stellen elders plaatsvindende ontwikkelingen de Nederlandse begrotingswetgever voor belangrijke volgendende feiten. Zij zullen hem dwingen tot hetgeen in het regeerakkoord zo evident is nagelaten: nadenken over de plaats en toekomst van Nederland als verzorgingsstaat in een snel veranderende omgeving.

**L.A. Geelhoed**

15) Wat betekenen de 'kassleutelwijzigingen' bij de financiering van de woningbouw, die f. 100 mln. zouden moeten opleveren? Vgl. *Miljoenennota 1987*, blz. 33.

16) *Miljoenennota 1987*, blz. 55.