

Kerntaken: een overschat concept

P. Kalma*

De discussie over de kerntaken van de overheid is te politiek-ideologisch van aard. De vraag wordt uit het oog verloren, of een terugkeer naar kerntaken wel de juiste oplossing biedt voor concrete maatschappelijke problemen. Zal bij voorbeeld de invoering van een ministelsel in de sociale zekerheid wel leiden tot minder complexiteit en een beter functioneren van uitvoeringsorganen? Is het in veel gevallen niet beter het functioneren van publieke voorzieningen zelf onder de loep te nemen?

'Kerntaken van de overheid': het begrip behoort inmiddels tot de standaardbagage van heel politiek en beleidsmakend Nederland. Zelfs politieke partijen die van oudsher nogal wat overheid in hun programma doen, hebben zich langzamerhand in de consensus die rond dit thema gegroeid is, geschikt. Ze onderscheiden hooguit wat meer kerntaken dan andere partijen.

De populariteit van de kerntakenbenadering valt niet los te zien van een aantal zeer reële knelpunten voor het functioneren van de overheid in ons land. Die knelpunten zijn van tweeërlei aard. In de eerste plaats verkeert de overheid in niet geringe financiële problemen; die problemen zullen, gegeven de relatief hoge collectieve-lastendruk, eerder aan de uitgavenkant (bezuinigingen) dan aan de inkomstenkant (belastingverhoging) moeten worden gezocht. In de tweede plaats heeft de sterke toename van overheidsinterventie tot bureaucratiseringsverschijnselen geleid, die zowel uit een oogpunt van dienstverlening aan de burger als van interne efficiëntie, bestrijding verdienen.

Ligt in die omstandigheden een zoektocht naar de 'kerntaken van de overheid' voor de hand, dat geldt ook voor het ongeduld van sommigen, die het algemene verhaal nu wel kennen en die, gezien de omvang van de problemen, concreet aan de slag willen. Dat ongeduld klinkt door in de probleemstelling die het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven voor zijn symposium van afgelopen week over kerntaken heeft geformuleerd. "Maar al te vaak wordt in de publieke discussie volstaan met globale ideologische visies (...), zonder concreet aan te geven welke taken kunnen vervallen en welke moeten blijven bestaan. Tegelijkertijd wordt veel energie verspild aan discussie over marginale aanpassingen op onderdelen."

Hoe plausibel het streven naar concretisering ook is, ik zal in onderstaande bijdrage een andere richting kiezen. Naarmate het aantal seminars, studiebijeenkomsten en conferenties over het onderwerp

groeit, neemt ook de noodzaak toe om de nadelen en eenzijdigheden van de kerntakenbenadering te belichten. Ze vormt, zo zal ik betogen, een beleidsideologie, die maar ten dele aansluit bij het feitelijk proces van overheidsinterventie en bij de maatschappelijke problemen die overheidsop treden geacht wordt op te lossen.

Ik zal deze stelling verduidelijken aan de hand van de weer opkomende discussie over een 'ministelsel' in de sociale zekerheid (een kerntaak van de overheid bij uitstek) en ten slotte aangeven hoe uit deze ideologiekritiek wel degelijk positieve suggesties voortvloeien voor de oplossing van de financiële en andere problemen van de overheid.

Blinde vlekken

Kerntaken van de overheid kunnen klein en groot in aantal zijn. Een verstokte communist, die volledige socialisatie van de produktiemiddelen voorstaat, en zijn voorkeur in een modern jasje wil steken, zal die socialisatie al gauw tot de kerntaken van de overheid rekenen. Maar ook als we van dit extreme voorbeeld afzien, kan de omschrijving van kerntaken in principe tot de conclusie leiden dat de bestaande overheidstaken eerder uitgebreid dan verminderd moeten worden.

De feitelijke richting van het debat is natuurlijk een andere. Het begrip 'kerntaken' impliceert al dat er andere, minder belangrijke taken zijn, die afgestoten zouden kunnen worden. Het valt dan ook niet los te maken van de context van een omvangrijke verzorgingsstaat, waarin liberale ideeën over vermindering van overheidsbemoeienis ingang hebben gevonden. 'Minder is beter', zo luidt de al of niet uitgesproken suggestie – als we wat er overblijft maar zo goed mogelijk kunnen definiëren.

Een dergelijke benadering heeft, gegeven de noodzaak om op de overheidsuitgaven te bezuinigen,

* De auteur is directeur van de Wiardi Beckman Stichting, het wetenschappelijk bureau van de Partij van de Arbeid.

haar nut; men kan er prioriteiten mee vaststellen en aldus datgene wat onder alle omstandigheden overheidssteun behoeft, in bescherming nemen. Maar als algemene oriëntatie, als visie op de verhouding tussen staat en maatschappij en op de taken waarvoor de politiek zich gesteld ziet, schiet ze tekort. Ze vertoont een aantal blinde vlekken, die betrekking hebben op de feitelijke positie van de overheid: op de mate waarin maatschappelijke problemen door verschuivingen in de verantwoordelijkheidsverdeling kunnen worden opgelost; en op het type verzorgingsstaat dat we zouden moeten nastreven. Wat, in de eerste plaats, die feitelijke positie van de overheid betreft: een kerntakenbenadering suggereert al snel dat het mogelijk is om het proces van verstatelijking, dat deze eeuw in onze contreien zo'n hoge vlucht heeft genomen, voor een behoorlijk deel terug te draaien.

Dat nu gaat voorbij aan de maatschappelijke processen die aan die verstatelijking ten grondslag hebben gelegen (toegenomen maatschappelijke interdependentie, individualisering, de behoeften van een modern kapitalisme aan een uitgebreide en gedifferentieerde fysieke en sociale infrastructuur). Die processen zijn tot op grote hoogte onomkeerbaar en zetten zich in een aantal opzichten verder door. In die situatie te verwachten dat het overheidsoptreden tot bepaalde kerntaken (als was het een bedrijf) teruggebracht kan worden, is een illusie.

Een complexe, democratisch ingerichte samenleving zal een grote mate van overheidsinterventie blijven kennen. Bovendien geldt dat waar de overheid bepaalde 'perifere' taken weet af te stoten, zij meestal gedwongen is om op een goed verloop van deze activiteiten toezicht te blijven houden. 'Privatisering' staat dan haaks op 'deregulering'; wat er aan activiteiten af gaat, komt er aan regels bij, en het geheel aan overheidsbemoeienis blijft constant. Wat dat betreft kan in het denken over de overheid beter de wijze van optreden dan de omvang van dat optreden centraal worden gesteld: "is de staat als enige verantwoordelijk; welke methode past hij bij zijn optreden toe: zijn de taken tussen overheden goed verdeeld?"¹.

Ik laat bij dat alles nog buiten beschouwing dat zich op het niveau boven dat van de nationale verzorgingsstaten, dat wil zeggen in de verhouding tussen rijke en arme landen, tussen kernstaten en perifere staten in het economische wereldsysteem, een latente vraag naar (internationaal) staatsoptreden aanwezig is, die het proces van verstatelijking in de toekomst verder kan opstuwten. De Swaan schetst in dat verband het perspectief van een "supranationale verzorgingsstaat". Milieu- en migratieproblemen zouden op den duur tot een onderlinge afhankelijkheid kunnen leiden, waarvan een dwang tot grotere gelijkheid kan uitgaan. "Misschien krijgen de rijke landen er dan langzamerhand belang bij om in de arme landen zelf voorzieningen te treffen die daar een minimumbestaan kunnen waarborgen."²

Ideologische passies

Kan de kerntakenbenadering dus een goed zicht op de feitelijke positie van de overheid belemmeren, ze wijst ook een oplossingsrichting aan die lang niet altijd op bestaande maatschappelijke problemen past. Het doorschuiven van overheidstaken naar de

markt, naar de georganiseerde samenleving of naar individuele burgers is een kwestie van verantwoordelijkheidsverdeling; van de maatschappelijke orde die men wil bereiken of behouden. Bij alle ideologische passie die het debat daarover nog steeds oproept, wordt vaak vergeten of het stellige antwoord wel strookt met de gestelde vraag. 'Meer markt'. Maar waarom in dit geval? 'Leve het maatschappelijk middenveld'. Maar als oplossing voor wat? 'Meer overheidsoptreden'. Maar wat was het probleem ook alweer?

Zeker in Nederland, waar men concrete politieke vraagstukken maar al te graag herleidt tot vraagstukken van moraal en maatschappelijke orde, liggen hier gevaren op de loer. Het tempo waarin in ons land indertijd een stelsel van sociale zekerheid van de grond werd getild, werd bij voorbeeld sterk geremd door politiek-ideologische twisten over de vraag, op welke wijze de uitvoeringsorganisatie moest worden ingericht³. En ook nu dient de herleeft belangstelling in onze grote politieke partijen voor hun eigen 'identiteit', en voor de 'maatschappijvisie' waaraan die identiteit ontleend wordt, met enige scepsis te worden gezien.

Zeker, zonder die visies verkommeren politieke partijen. Maar hun uiteindelijke vruchtbaarheid, voor de politiek en het publiek debat, hangt toch vooral af van het vermogen van de betrokken partijen om ze niet geïsoleerd, in abstracto, te behandelen, maar ze in verbinding te brengen met concrete maatschappelijke problemen; met een aantal belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen en de gevolgen die deze, ook voor de politiek, hebben. Zoals in het recente verleden vooral de sociaal-democratie, met haar neiging tot 'étatisme', wat dit betreft in de gevaarzone zat, zo geldt dat nu vooral voor liberalen en christen-democraten, voor zover ze de anti-verzorgingsstaatutopieën van een 'minimale staat' respectievelijk van een 'zorgzame samenleving' werkelijk tot uitgangspunt van hun politiek handelen zouden maken.

Daarmee belanden we bij de derde blinde vlek van de kerntakenbenadering. Ze suggereert dat, hoe we ook over de inrichting van onze verzorgingsstaat denken, een vermindering van overheidstaken ten gunste van de markt, van maatschappelijke organisaties of van individuele burgers het uitgangspunt dient te vormen. Dat nu is maar zeer de vraag. Het is in dat opzicht verhelderend om de discussie niet alleen op de omvang van de verzorgingsstaat, en op het overheidsaandeel daarin, te richten, maar er ook de vorm van de betreffende verzorgingsarrangementen bij te betrekken.

In navolging van de Deense socioloog Esping-Andersen, kan men dan verschillende typen verzorgingsstaat in de Westelijke wereld onderscheiden. Er zijn landen waar de verzorgingsstaat een 'residueel' karakter heeft en waar de staat pas optreedt als

1. *Schuivende panelen. Continuïteit en verandering in de sociaal-democratie*. Partij van de Arbeid, Amsterdam, 1987, blz. 148.

2. A. de Swaan, *De verzorgingsstaat in het teken van het kapitaal*. Weekbladpers, Amsterdam, 1989, blz. 30.

3. Vgl. J.G.F.M. Hofmans, *Veranderingen in de sociale zekerheid. Op weg naar een gepriatiseerd stelsel?*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1989.

de markt of het gezin het af laten weten: de verzorgingsstaat richt zich vooral op noodlijdende, steunbehoevende groepen. Maar er zijn ook landen waar de verzorgingsstaat 'institutioneel' van aard is; hij wordt daar gekenmerkt door 'universalistische', dat wil zeggen algemeen en voor iedereen toegankelijke voorzieningen in alle relevante maatschappelijke sectoren⁴.

De stelling die genoemde auteur vervolgens verdedigt, luidt dat het laatste type verzorgingsstaat meer solidariteit genereert dan het eerste. Het materiële belang dat de middengroepen bij sociale zekerheid, collectieve voorzieningen en overheidssubsidies hebben, vergroot het draagvlak van de verzorgingsstaat, en drukt stigmatiserende en mobiliteitsbeperkende aspecten, kenmerkend voor de 'residuele' verzorgingsstaat, naar de achtergrond. Hierover valt ook in Nederland, uiteraard een forse discussie te voeren – bij voorbeeld met de aanhangers van een meer 'selectieve overheid'.

Waar het me hier om gaat is dat de kerntakenbenadering geneigd is om deze discussie bij voorbaat ten voordele van de laatste groep te beslechten. Die 'bias' moet worden doorbroken.

Het ministelsel

Ik wil nu een poging doen om deze kritiek op de kerntakenbenadering toe te passen op bestaande voorstellen voor invoering van een 'mini'- of 'twee trajecten'-stelsel in de sociale zekerheid. Zo'n stelsel kent verschillende varianten, maar heeft als kern het idee van een minimum-inkomensgarantie door de overheid in geval van ouderdom, ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid (en eventueel studie). Daarnaast, in het z.g. tweede traject, kunnen dan particuliere verzekeringen worden afgesloten – door individuele burgers of via bedrijfs- en bedrijfstaksgewijze afspraken in cao-verband.

De discussie over het ministelsel loopt al zo'n tien tot vijftien jaar, trekt bij vlagen politieke aandacht en publiciteit, en is sinds kort weer in het nieuws naar aanleiding van de perikelen rond de WAO. Moet het debat over bezuinigingen op sociale uitkeringen niet principiëler gevoerd worden dan uit de besluitvorming in het kabinet blijkt, zo vragen velen zich, terecht, af. En moet, voegen sommigen daar aan toe, op grond van een sterk veranderde maatschappelijke omgeving, van rechtvaardigheidsoverwegingen en van financiële opportuniteit niet gekozen worden voor een geïntegreerde basisuitkering? Een dergelijk voorstel past uitstekend in de kerntakenbenadering. Het reduceert de rol van de overheid tot datgene waartoe de overheid beslist gehouden is: het verschaffen van bestaanszekerheid op minimumniveau. Het vergroot verder de keuzevrijheid van burgers, door de instelling van een facultatief tweede traject, en maakt het stelsel van sociale zekerheid overzichtelijker door een samenvoeging van volks- en werknemersverzekeringen.

Goedkoper, eenvoudiger en, waar mogelijk, voor 'elck wat wils': wat wil de moderne, geëmancipeerde burger nog meer? Of ligt het allemaal toch ingewikkelder? Zijn de voordelen van zo'n stelsel wel zo groot en wegen de (meestal ongenoemde) nadelen niet tegen die voordelen op? En ten slotte, wat is precies de relevantie van een ander stelsel in het licht van bestaande problemen rond, bij voorbeeld, de WAO?

Alvorens deze vragen in zeer kort bestek langs te lopen, wijs ik op de redeneertrant die voorstanders van een ministelsel vaak hanteren. Ze omschrijven de problemen van het huidige stelsel, en prijzen vervolgens het nieuwe stelsel aan, zonder de nadelen te noemen, en vooral zonder aan te tonen dat het nieuwe stelsel de bestaande problemen beter ondervangt dan wijziging van het bestaande stelsel. De bewondering voor het bouwontwerp verdringt de vraag, of, hoe en waar er moet worden gebouwd. In dat licht leze men de volgende summier architectuurkritiek.

Voordelen

Een ministelsel wordt geacht de keuzevrijheid van burgers te vergroten; de eenvoud van het stelsel van sociale zekerheid te bevorderen; en de collectief te innen premies (en daarmee de collectieve-lastendruk) te verlagen. Daartegen is het volgende in te brengen. Ten eerste zal de feitelijke premiedruk niet veel lager zijn dan nu, met hooguit variaties per bedrijfstak, tenzij men het tweede traject strikt beperkt tot individuele verzekeringen (wat bij voorbeeld bij werkloosheidsverzekeringen al niet gaat), en afspraken in cao-verband eenvoudigweg verbiedt (wat juridisch niet goed mogelijk is).

Ten tweede zal tegenover een grotere eenvoud in het eerste traject, een grote mate van differentiatie in het tweede traject staan. Of de overzichtelijkheid als geheel toeneemt, is daarom zeer de vraag. Om dit gevaar te verminderen, en om de nadelen van het ministelsel (zie hierna) tot een minimum te beperken, zal de overheid geneigd zijn om ten aanzien van het tweede traject regulerend op te treden. Een van de voorstellen voor een ministelsel, vervat in de PvdA-nota *Om een werkbare toekomst* uit 1984, bepleit regulering met betrekking tot:

- de verplichting tot het aangaan van dergelijke verzekeringen;
- minimumeisen om een zekere uniformiteit te garanderen, zoals het equivalentiebeginsel en de minimale uitkeringsduur;
- de overdracht van rechten bij verandering van werksituatie;
- de relatie tot de basisvoorziening in geval van deeltijdwerk;
- egalisatiefondsen voor de spreiding van risico's en ter voorkoming van een al te onevenredige lastenverdeling;
- de uitvoering en de uitkeringsgarantie⁵.

De spanning tussen privatisering en deregulering kan niet beter geïllustreerd worden!

Ten derde zal de keuzevrijheid van individuele burgers in deze omstandigheden beperkt zijn. Er vindt een (door aanvullende regulering beperkte) overdracht van verantwoordelijkheden plaats tussen overheid en maatschappelijke organisaties. Wat dat met 'individualisering' te maken heeft, zoals die in veel voorstellen wordt bepleit, blijft onduidelijk.

4. G. Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*. Polity Press, Cambridge, 1990.

5. J.A. van Kemenade, J.M.M. Ritzen, M.A.M. Wöltgens, *Om een werkbare toekomst. Aanzetten tot een middellange termijn beleid, gericht op volledige werkgelegenheid en economisch herstel*. Tweede-Kamerfractie Partij van de Arbeid, Den Haag, 1984.

Nadelen

Al met al zullen de kerntaken van de overheid op dit gebied toch weer uitdijen. Zodanig zelfs, dat de vraag opkomt, of het de moeite van al die veranderingen nog wel waard is. Daar komt bij dat het ministelsel, ten opzichte van de huidige voorzieningen, een aantal nadelen kent. Ik noem:

- verzwakking van het solidariteitsaspect van wettelijke werknemersverzekeringen (spreiding van kosten en baten);
- een zekere rem op de mobiliteit van werknemers tussen bedrijven en bedrijfstakken (het ontstaan van een 'WAO-breuk');
- een verminderde mogelijkheid tot coördinatie van de loonkostenontwikkeling, als de verschillende bedrijfstakken op premiegebied hun eigen weg gaan;
- privatisering van collectieve regelingen als een zichzelf versterkend, de solidariteit ondergravend proces. De aantrekkingskracht van het particuliere verzekeringsmodel neemt toe, met alle maatschappelijke kosten van dien.

Relevantie

Misschien wel het belangrijkste bezwaar tegen een ministelsel betreft de relatie van deze oplossing tot de meest dringende problemen op het terrein van de sociale zekerheid. Zal het streven naar reïntegratie van WAO-ers in het arbeidsproces gemakkelijker verlopen? Zal de uitvoeringsorganisatie in een tweetrajectenstelsel beter beheersbaar zijn? Men vraagt, uit overwegingen van verantwoordelijkheidsverdeling, meer speelruimte voor de sociale partners. Maar is die speelruimte, met name in de uitvoeringsorganisatie, niet juist onderdeel van het probleem?

Een complementaire benadering

Het is bepaald niet mijn bedoeling om de discussie over een ministelsel hiermee als irrelevant terzijde te schuiven. Het idee van een minimum-inkomensgarantie door de overheid is daarvoor te belangrijk en te zeer vervlochten met de (ideeën-)historische ontwikkeling van de verzorgingsstaat. Het gaat me uitsluitend om een relativering van de mogelijkheden om door middel van de kerntakenbenadering organisatorische en inhoudelijke problemen in en rond de overheid op te lossen.

Deze kerntakenbenadering moet, samenvattend, als een beleidsideologie worden gekenmerkt, die sterke, maar ook uitgesproken zwakke kanten heeft. Een verklaring van het succes van deze beleidsideologie ligt buiten het kader van deze bijdrage. Ik volsta met de opmerking dat dit succes niet geheel op politieke factoren valt terug te voeren. Er is veeleer sprake van een vermenging van een liberale ideologie, die in de jaren tachtig, niet alleen in de politiek, sterk opgang heeft gemaakt, en van een 'bureaucratisch belang' bij een overzichtelijke relatie van de overheid met haar omgeving en bij een betere greep op de uitgavenstromen van die overheid. Dat dat belang niet automatisch samenvalt met het algemeen belang, heb ik in het voorgaande duidelijk proberen te maken.

Zijn er globale alternatieven voor de kerntakenfilosofie, en wat kunnen ze bijdragen aan de oplossing van financiële en bestuurlijke problemen? Al is het maar bij wijze van complement, zou ik aandacht willen vragen voor een tweetal benaderingen, die overi-

gens voor een deel aan de filosofie (en wellicht de beleidspraktijk) van het kabinet-Lubbers-Kok ontleend kunnen worden.

In de eerste plaats is een grotere aandacht op z'n plaats voor de inkomstenkant van de overheidsfinanciën; groter althans dan de kerntakenbenadering toelaat. Waar verhoging van de collectieve-lastendruk in ons land uitermate problematisch is, moet daarbij vooral worden gedacht aan uitbreiding van het aantal belastingbetalers, en wel door vergroting van de arbeidsparticipatie – een van de kernthema's voor de Nederlandse politiek van de jaren negentig. Uitbreiding van het aantal werkenden kan niet alleen het financiële beroep op de sociale zekerheid verminderen, maar ook de belastinginkomsten verhogen – en zo mogelijkheden scheppen voor een verlaging van de belastingdruk. Deze redenering is minstens zo relevant, en minder speculatief, dan de omgekeerde redenering, namelijk dat verlaging van de belastingdruk tot uitbreiding van het aantal werkenden zal leiden.

Daarnaast kunnen, aan de uitgavenkant, besparingen worden bereikt door het functioneren van publieke voorzieningen te verbeteren. De kerntakenbenadering is op dat gebied, door haar nadruk op beperking van de omvang van voorzieningen, weinig stimulerend. Ten einde de kosten zo laag mogelijk en het maatschappelijk draagvlak zo groot mogelijk te houden, dienen de produktiviteit en de kwaliteit van voorzieningen te worden verbeterd. Nadruk op de produktiviteit van de Nederlandse verzorgingsstaat (waaronder ook een minimum aan on-eigenlijk gebruik van de sociale zekerheid) heeft ook een Europese dimensie. Nederland kan zich alleen een dure verzorgingsstaat blijven permitteren, als de verhouding tussen prijs en kwaliteit verbetert, en de Nederlandse burger voor zijn of haar belastinggeld meer krijgt dan elders⁶.

In de tweede plaats dient de verhouding tussen overheden onderling, en de wijze waarop de overheid met andere maatschappelijke actoren omgaat, meer aandacht te krijgen. Daarin past het streven naar een combinatie van sociale en bestuurlijke vernieuwing, i.c. decentralisatie van rijkstaken en de opbouw in grootstedelijke gebieden van wat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid een 'civic culture' heeft genoemd: een minder responsieve overheid, die waar mogelijk verantwoordelijkheden bij burgers en maatschappelijke organisaties teruglegt en hen bij het realiseren van overheidsdoelstellingen betreft.

Voordeel van een dergelijke benadering is dat vraagstukken van verdeling van verantwoordelijkheid niet 'ten principe' worden behandeld, maar rechtstreeks gekoppeld worden aan de oplossing van dringende maatschappelijke problemen: langdurige werkloosheid, het leefklimaat in stadswijken en een concrete aanpak van milieuproblemen.

Paul Kalma

6. Zie hiervoor: P. Kalma en M. Krop, Zonder het 'midden' gaat het niet. Vernieuwing van de verzorgingsstaat en politieke strategie. *Het twaalfde jaarboek voor het democratisch socialisme*. Amsterdam, Wiardi Beckman Stichting/De Arbeiderspers, 1991, blz. 83-102.

7. *Van de stad en de rand*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Den Haag, 1990.