

Kerntaken voor de overheid

A. Klink*

De financiële problemen van 's rijks schatkist hebben het debat over de kerntaken van de overheid opnieuw hoog op de politieke agenda geplaatst. Maar er zijn meer redenen om de inrichting van de verzorgingsstaat ter discussie te stellen. In twee recente studies heeft het CDA de beginselen geformuleerd waaraan het optreden van de overheid in de verantwoordelijke samenleving dient te worden getoetst.

In 1983 al gaf het CDA het startsein voor een politiek debat over de taken van de overheid. Rapporten als *Van verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappijen* en *Werkloosheid en de crisis in de samenleving* waren daarvan de eerste vruchten. De dominante positie die de overheid zich gedurende het uitbouwen van de verzorgingsstaat had verworven, bleek allerlei ongewenste maatschappelijke repercussies te hebben. Niet alleen de economische crisis waarin zich de verzorgingsstaat allengs bevond was daarbij doorslaggevend. Ook sociaal-culturele ontwikkelingen noodzaakten tot het opnieuw overdenken van de beginselen van de verzorgingsstaat.

Een eerste belangrijke ontwikkeling was dat zich onder burgers in de samenleving in toenemende mate een levensstijl van individualisme en consumentisme begon af te tekenen. A.C. Zijdeveld sprak in dat verband van een a-moralistisch ethos, dat in (sociaal-)ethische dilemma's zich niet bewust distantieert van zorg en solidariteit met medemensen, maar integendeel deze dilemma's negeert en er geen plaats voor inruimt in de eigen afwegingen en calculaties. Dat is overigens niet altijd uit onwil. In een complexe samenleving liggen namelijk aan de basis van heel wat collectieve bedreigingen, allerlei op het eerste gezicht onbeduidende, kleine en alledaagse beslissingen. Vanwege de massaliteit en cumulerende werking van de kleine beslissingen worden moderne samenlevingen geconfronteerd met groot-scheepse uitdagingen op het terrein van de milieuvervuiling, sociale en fiscale fraude, het verkeer en vervoer, het energiegebruik en dergelijke, zonder dat daar een op het publieke belang gericht verantwoordelijkheidsbesef tegenover staat¹. Daarbij is de politiek er te lang van uit gegaan dat zij zich, in de strijd om de gunst van de kiezer, als exclusieve behartigster van het algemene belang moest presenteren. Daardoor zijn veel risico's in de sociale rechtsstaat gespreid over de hele bevolking (risico's van bijvoorbeeld arbeidsongeschiktheid, ziekte enzovoort). Soms is dat terecht gebeurd. Een grootschalige samenleving vraagt om daarop toegesneden sociale vangnetten. Maar een en ander schiet te ver door zodra anonimiteit en de toerekening van schadelijke effecten gaat uithollen.

Op maatschappelijk en institutioneel vlak manifesteerde zich gedurende het uitbouwen van de verzor-

gingsstaat, een verbrokkeling van sociale verbanden, die mensen eertijds houvast en oriëntatie boden. Het is te simpel om hier staat en maatschappelijk initiatief scherp tegenover elkaar te plaatsen. Eertijds toen het aanbod van veel basisvoorzieningen vrijwel volledig werd overgelaten aan het particulier initiatief ging dat met de nodige problemen gepaard. Er was in de eerste plaats een grote mate van rechtsonzekerheid bij de hulpbehoeftigen. Zij waren nogal eens aangewezen op de (juridisch gezien vrijblijvende) goodwill en inzet van medemensen. Bovendien waren de verhoudingen niet zelden sterk bevoogdend en werd er misbruik gemaakt van de afhankelijkheid waarin 'de bedeeden' zich bevonden. Bovendien waren veel initiatieven veel te kleinschalig om op termijn levensvatbaar te zijn. Overheidsoptreden bleek daarom noodzakelijk om burgers te verzekeren van noodzakelijke goederen en diensten. Naarmate de catalogus van zorgplichten zich echter uitbreidde (huisvesting, sociale zekerheid, werkgelegenheid, onderwijs, gezondheidszorg) werd de vraag urgent, hoe de overheid er voor moest zorgen, dat burgers ook daadwerkelijk toegang hadden tot de basisvoorzieningen. Te denken valt aan hun bereikbaarheid en de afwezigheid van al te forse financiële drempels. Een controversie over de verdeling van verantwoordelijkheden ging zich aftekenen. Juridisch verwoord komt het neer op de vraag wie in eerste aanleg gerechtigd is om de sociaal-grondrechtelijk gewaarborgde voorzieningen aan te bieden; de overheid of het particulier initiatief. De christen-democratie kiest voor de laatste optie. De recente encycliek *Centesimus Annus* geeft de redenen daarvoor treffend weer; door de maatschappij haar verantwoordelijkheid te ontnemen gaat de bureaucratie logica overheersen. "Daar komt nog bij dat een bepaald type van behoeften vaak om een antwoord vraagt dat niet alleen materieel is, maar de diepere menselijke vraag die erachter ligt, weet te onderscheiden". (De encycliek wijst dan op de zorg voor ouderen, zieken, drugsverslaaf-

* De auteur is stafmedewerker van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

1. Vgl. M.A.P. Bovens, *Verantwoordelijkheid en organisatie*, Zwolle, 1990; alsook H. Vuijsje, Een pact met de duivel, *NRC-Handelsblad*, 31 augustus 1991.

den). De christen-democratie heeft altijd een principiële voorkeur gehad voor de niet op winstmotieven stoelende inzet van burgers en hun private instellingen. Wel zal de overheid het particuliere initiatief selectief moeten normeren, namelijk voor zover er gerechtvaardigde belangen van de afnemers – het gaat immers om sociale grondrechten – in het geding zijn.

Op het politiek-bestuurlijke vlak raakte de democratische rechtsstaat opgezaald met problemen van overbelasting. De 'overload' leidde tot een bureaucrativering van het beleid en tot een verschuiving van het zwaartepunt van de politieke besluitvorming, die ten koste gaat van de inbreng van het parlement.

Bovengenoemde ontwikkelingen hebben ten slotte hun gevolgen gehad voor het economische draagvlak van de sociale rechtsstaat. Verdelvingsvraagstukken zijn de politiek gaan domineren. En dat is een van de redenen waarom de overheid tegen haar budgettaire grenzen ging oplopen. Over de actuele problemen die daarmee samenhangen nu een enkel woord.

Actuele politieke context

Het kabinet-Lubbers III staat voor de moeilijke vraag hoe het beleidsdoelstellingen waarmee het de rit begon gelijktijdig kan realiseren. Daarbij gaat het om a) het geleidelijk terugdringen van het financieringstekort naar 3,25% in 1994, b) het in stand houden van een evenwichtige koopkrachtverhouding tussen de collectieve en de marktsector en c) het in de steigers zetten van het nieuwe beleid. De economische groei levert te weinig financiële speelruimte op om – op de korte termijn – de doelstellingen te realiseren, zonder op de uitgaven te bezuinigen. De *Miljoenennota 1992* geeft aan dat het er na jaren van hoogconjunctuur naar uitziet, dat het groeitempo in 1991 en 1992 zal afnemen.

Voor lastenverzwaring is geen ruimte omdat deze de investeringsmogelijkheden van bedrijven aantast, de wig zal opdrijven en tot een nog omvangrijker circuit van fraude zal leiden. Bovendien geldt dat de nu al betrekkelijk hoge lasten om een dusdanige compensatie in de sfeer van de arbeidsproductiviteit vragen, dat deelname van de minder productieven aan het arbeidproces aanzienlijk lastiger wordt. De reductie van het financieringstekort is hard nodig om niet blijvend geconfronteerd te worden met torenhoge rente- en afbetalingsverplichtingen, waarmee ons land – in Europees verband – sterk uit de pas loopt. Bovendien maken de hoge publieke schulden de rijksbegroting zeer kwetsbaar voor rente-ontwikkelingen. Bovendien zijn er, juist ook onder Nederlands EG-voorzittersschap, afspraken in de maak over de omvang en financiering van overheidstekorten; het budgettaire beleid van lidstaten zal, bij deelname aan de EMU – het communautair te voeren monetaire beleid niet mogen doorkruisen. Voor Nederland mondt dat uit in de verplichting om de overheidsschuld te beheersen.

Voor nieuw beleid is er dan ook slechts ruimte als daar elders een reductie van de overheidsuitgaven tegenover staat. Dat nieuwe beleid is niet alleen nodig voor de sociale vernieuwing (volwasseneneducatie bij voorbeeld ten behoeve van allochtonen, criminaliteitsbestrijding, arbeidsvoorzieningenbeleid).

De Miljoenennota stelt dat er de afgelopen decennia scheefgroei is opgetreden. "Een meer dan evenredige groei heeft zich voorgedaan bij de uitgaven voor de inkomensoverdrachten... en de rentelasten... De overheidsinvesteringen zijn daarentegen achtergebleven".

Het is daarom hoogst noodzakelijk om de publieke uitgaven tegen het licht van de kerntaken van de overheid te houden en na te denken over zowel de structuur en omvang van de overheidsuitgaven als over de verhouding tussen de collectieve en de marktsector. In christen-democratische kring is er in de afgelopen jaren al veel nagedacht over de taken van de overheid en de manier waarop zij deze uiteindelijk dient uit te voeren. De nadruk ligt daarbij niet op de vraag wat de overheid precies moet doen, maar welke (formeel en materiële) beginselen zij bij haar beleid in acht dient te nemen. In het navogende wordt hier dieper op ingegaan. Daarbij sluit ik aan bij het rapport *Publieke gerechtigheid*² van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA en de, daar goeddeels van afgeleide, CDA-publicatie *Herstelde verantwoordelijkheid*.

Uitgangspunten

Beide studies geven in eerste instantie een globale afbakening van het takenpakket van de overheid. Uitgedrukt in de terminologie van haar uitgangspunten staat de christen-democratie een samenleving voor ogen waarin de solidariteit met medemens en het beheer van de schepping (rentmeesterschap) in gespreide verantwoordelijkheid ter hand worden genomen. In een verantwoordelijke samenleving is het de taak van de overheid om:

- de eigen verantwoordelijkheid van burgers en hun verbanden te respecteren en te beschermen;
- de rechtsorde te handhaven en mee te helpen de internationale rechtsorde op of uit te bouwen;
- zoveel mogelijk op het bestaan van de materiële voorwaarden in de sfeer van echte basisvoorzieningen toe te zien, zodat burgers en hun verbanden hun verantwoordelijkheden kunnen waarmaken. Daarbij valt een onderscheid te maken tussen het aanbieden en het genieten van elementaire voorzieningen. Ten behoeve van de burgers moet de overheid zoveel als mogelijk instaan voor de geografische, kwalitatieve, (indien relevant) ideële en vooral ook financiële toegankelijkheid van deze basisvoorzieningen. Daarnaast moet zij erop toezien dat er voldoende voorwaarden voor burgers en instellingen zijn om deze elementaire goederen en diensten naar eigen inzicht aan te bieden;
- de verschillende en mogelijk botsende gerechtvaardigde belangen te harmoniseren naar de maatstaf van het recht; en
- daarbij zo te werk gaan dat a) burgers en hun verbanden zoveel mogelijk zelf de gevolgen van hun handelen voor medeburgers en het natuurlijk leefmilieu in hun gedrag verdisconteren en b) de eigen bevoegdheden van burgers zoveel mogelijk worden gerespecteerd.

2. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Publieke gerechtigheid*, 1990; CDA, *Herstelde verantwoordelijkheid*, Discussienota over de kerntaken van de overheid, Den Haag, 1991.

Tot zover een algemene aanduiding van de taken van de overheid die eigentijds moeten worden ingevuld. Onderscheidend voor de christen-democratie is verder de manier waarop de overheid gehouden is om op te treden. Dan gaat het om de beleidsbeginselen.

Beleidsbeginselen

Om greep te krijgen op de vraag in welke mate de overheid de activiteiten van burgers ofwel financieel dient te ondersteunen dan wel dient te sturen is het zinvol na te gaan aan welke criteria het beleid moet beantwoorden. Juist hier is de kerntakenstrategie relevant. De dwingende handhaving van de rechtsorde (defensie, politie, justitieel apparaat enzovoort) is bij voorbeeld een onvervreemdbare overheidstaak, die in essentie nooit in gedeelde verantwoordelijkheid uitgeoefend kan worden.

Bij de heroverweging van taken is het van belang om een aantal criteria te hanteren. Het gaat daarbij om:

- het soevereiniteitsbeginsel. Dit beginsel drukt uit, dat de eerbiediging van de eigen verantwoordelijkheden van burgers en niet-statelijke verbanden het beleid van de overheid over de hele linie doortrekt. De gespreide verantwoordelijkheid stelt eisen aan de manier waarop de overheid bij voorbeeld voorzieningen situeert (planning), regulerend optreedt of subsidies verstrekt;
- het subsidiariteitsbeginsel geeft aan dat de overheid die beleidsmethoden hanteert, die burgers en hun verbanden zo direct mogelijk zelf confronteren met de gevolgen van hun handelen en beslissingen. In een verantwoordelijke samenleving hebben burgers, bedrijven en non-profitinstellingen in eerste instantie zelf de taak om (uit hun eigen inkomen) in de eigen behoeften te voorzien. Politici moeten ervoor waken dat lasten onkritisch worden afgewenteld op de gemeenschap;
- het rechtsgelijkheidsbeginsel: de overheid moet gelijke gevallen gelijk behandelen;
- het rechtszekerheidsbeginsel dat onder andere aangeeft dat de overheid de normen en titels op grond waarvan zij in de samenleving optreedt helder moet formuleren;
- de doeltreffendheid en ten slotte;
- de doelmatigheid, die aangeeft dat het overheidsbeleid in die zin efficiënt moet zijn dat het zonder een overmaat van tijd, kosten of inspanningen wordt gevoerd.

Creëren van vloeren in het bestaan

Confrontatie van deze beginselen met de instrumenten die de overheid tot beschikking staan in haar beleid om de vloeren in het bestaan te leggen en het intermenselijk verkeer te sturen, levert een specifieke benadering op. De christen-democratie wil de financiële bereikbaarheid van basisvoorzieningen het liefst gegarandeerd zien door de koopkrachtige vraag aan de bestedingszijde op peil (in de zin van een bodem in het bestaan) te houden. Burgers blijven dan zelf verantwoordelijk voor de bestemming en besteding van hun middelen. Voorzieningen zullen dan stoelen op werkelijke behoeften terwijl burgers en instellingen zoveel mogelijk zelf worden geconfronteerd met de kostprijs van produkten en diensten. Het is daarom dat de opsomming van methoden om een vloer in het bestaan te leggen er,

aan de bestedingszijde, als volgt uitziet (later genoemde onderstaande instrumenten moeten worden ingezet als eerder genoemde niet werken):

- algemene maatregelen om het minimumniveau van inkomen, verkregen uit loonarbeid, te garanderen;
- het garanderen van voorzieningen, bekostigd uit een opgelegde bijdrageregeling of een verplichtend premiestelsel (bij voorbeeld ziektekostenverzekering);
- algemene maatregelen om toereikende vervangende inkomsten voor het onvrijwillig wegvallen van inkomen uit loonarbeid te garanderen (bijstand);
- het realiseren van inkomensaanvullende doelsubsidies (individuele huursubsidie bij voorbeeld);
- het garanderen van inkomensaanvullende voorzieningen, eventueel bekostigd uit de overheidskas.

Uit het bovenstaande laat zich een aantal consequenties voor de soliditeit van de overheidsfinanciën trekken. Achtereenvolgens komen aan bod de gespannen verhouding tussen deze soliditeit en a) de koopkracht en b) de solidariteit met de zwakkeren in de samenleving.

Soliditeit en koopkracht

Herstelde verantwoordelijkheid stelt, dat bij de heroverweging van overheidsprestaties niet alleen gekeken moet worden naar de structuur van de overheidsuitgaven (investingsuitgaven naast inkomensoverdrachten en rentelasten), maar ook naar de bestedingsmogelijkheden en -patronen in de marktsector³. "Daarbij valt te denken aan de loon- en salarisontwikkelingen in verhouding tot de arbeidsproductiviteit en vooral aan het ombuigen van de trend om steeds weer uitgaven op de overheid af te wentelen in de sfeer van het cultuur- en milieubehoud, de aanvullende scholing, de werkloosheidsbestrijding en dergelijke". Op grond van het bovenstaande kunnen wij stellen dat het toekennen van overheidsmiddelen een aanvullend karakter moet hebben. Burgers en hun organisaties zullen zoveel mogelijk met behulp van zelf verworven middelen de essentiële levensvoorzieningen moeten aanschaffen. Vooral uitgaven voor die basisvoorzieningen waar burgers duurzaam en continu behoefte aan hebben, zullen geput moeten worden uit het loon of de inkomensvervangende overdrachten. Het eerder genoemde pleidooi voor balansverkorting (het terugdringen van de wig) zal daarom op steun van de christen-democratie kunnen rekenen. Niet louter of zelfs in de eerste plaats uit bezuinigingsoverwegingen, maar vooral met het oog op de herverdeling van verantwoordelijkheden. Hierbij is de vraag aan de orde of de overheid subsidies in de sfeer van onder meer het milieu (ongeprijsde schaarste), het verkeer en vervoer, de volkshuisvesting of het onderwijs (studiefinanciering) moet afbouwen. En zo ja of een en ander per definitie gepaard moet gaan met een verlichting van de (fiscale) lasten om zo de koopkracht van burgers over de hele linie op peil te houden.

3. Idem, blz. 12-13.

Uiteindelijk is daarbij ook de vraag hoe de kosten voor het noodzakelijke nieuwe beleid (investeringssuitgaven, criminaliteitsbestrijding enz.) moeten worden verdeeld en wie de last van het financieringstekort op zich neemt, aan de orde.

Een eerste antwoord op deze vraag kan luiden dat een reductie van overheids subsidies onder een gelijktijdige lastenvermindering de voorkeur heeft boven het continueren van het bestaande subsidiebeleid. Het vrij besteedbaar inkomen wordt met dit laatste immers vergroot, terwijl burgers bovendien zelf worden geconfronteerd met de werkelijke kostprijs van voorzieningen. Burgers zullen reële afwegingen moeten maken bij het gebruik van het openbaar vervoer, bij het betrekken van een woning, bij het volgen van vervolgoopleidingen enzovoort. De kostprijsverhogende effecten van dergelijke bezuinigingen confronteren burgers met de reële prijzen van de diensten, die zij zich uiteindelijk gedurende langere tijd beneden de marktwaarde, of met voorbijzien van de ongeprijsde schaarste konden aanschaffen. Maar de vermindering van overheids subsidies is ook gewenst als de uitoefening van kerntaken (waaronder het nieuwe beleid) lastenverlichting niet toestaat. De kosten die met het terugdringen van het financieringstekort zijn gemoeid, zullen dan door de hele samenleving moeten worden opgebracht. Dat is ook redelijk. Zij heeft ook in haar geheel 'profijt van de overheid' genoten en voordelen van de overmatige overheidsuitgaven opgestreken.

Het gaat ook niet aan om in het vervolgtraject de extra lasten af te wentelen op de ondernemingen. Daarmee zou de reductie van de overheidsuitgaven uiteindelijk alsnog gaan drukken op de investeringsruimte van bedrijven en daarmee op de concurrentiepositie van ons land. Met De Lange en Goudzwaard meen ik dat "juist vanwege de noodzaak van het voorkomen van zulke effecten de inkomensclaims in onze samenleving (relatief – AK) omlaag zullen moeten".⁴

Soliditeit en solidariteit

De overheidsprestaties dienen zoveel mogelijk exclusief ten goede te komen aan degenen die er echt behoefte aan hebben. (Studies van het SCP tonen al jaar en dag aan dat het profijt van de overheid soms ten goede komt aan mensen uit de hogere inkomenscategorieën, bij voorbeeld studiefinanciering en subsidies in de sfeer van culturele voorzieningen). Zeker in het licht van de met bovenstaande gevolgtrekking gemoemde lastenverzwaring is het noodzakelijk de overheidsprestaties voortdurend kritisch door te lichten. Vanuit dat perspectief is het – gezien ook de vergaande en soms pijnlijke bezuinigingen die in het kader van het op orde brengen van de overheidsfinanciën worden getroffen (ZW, WAO) – onbegrijpelijk dat het draagkrachtbeginsel nauwelijks meer op steun in de Tweede Kamer rekenen kan. Over de hele linie wordt, met steun in de rug van Europese richtlijnen, de individualisering van de fiscaliteit en de sociale zekerheid bepleit. Om reden van het beginsel van de draagkracht, waarbij de feitelijk sterkste schouders de zwaarste lasten dragen, pleit het CDA voor de introductie van het splitsingstelsel in de fiscaliteit en de invoering van draagkrachtelementen in de sociale zekerheid.⁵

De overheid in haar sturende rol

Behalve voorwaardenscheppend zal de overheid zich ook als publieke scheidsrechter in het maatschappelijk verkeer moeten mengen. Uitgaande van bovengenoemde beleidscriteria zijn de volgende vormen van gedragsregeling te noemen:

- informatieverschaffing;
- structurering van betrekkingen;
- procedurele regelgeving;
- bekrachtiging van zelfregulering;
- overeenkomsten met de overheid;
- heffingen;
- materiële wettelijke voorschriften;
- subsidies.

Criterium bij de ordening is de vraag in welke mate de gedragsregulerende instrumenten c.q. rechtsfiguren een beroep doen op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en maatschappelijke verbanden. Dat is in het licht van de subsidiariteitsidee en het beoogde draagvlak voor solidariteit in de samenleving en voor de waarden van de sociale rechtsstaat van betekenis. Vooral de structurering van betrekkingen is in dat opzicht actueel. Actueel omdat het mogelijkheden biedt om de balans van lasten en lusten in de samenleving te versterken. Ook het inzicht in de samenhang van beslissingen (alsook de publieke effecten die er mee gemoeid zijn) is er mee te versterken. Voorbeelden liggen op het terrein van a) de introductie van een gereguleerde marktwerking in de gezondheidszorg (met de daarbij behorende prikkels tot zorg-op-maat en tot substitutie van zorg, b) de bekostiging van de onderwijsverzorging en (delen van) het speciaal onderwijs door de reguliere scholen en c) van de verbreding van de collectieve arbeidsovereenkomsten tot onderhandelingen die zich niet alleen op lonen en secundaire arbeidsvoorwaarden richten, maar waarin uitkeringshoogte, premiedruk, werkgelegenheidsbevordering, terugdringing van arbeidsongeschiktheid, arbeidsvoorzieningenbeleid enzovoort in hun samenhang aan bod komen.

Slot

De discussie over de kerntaken van de overheid staat terecht in de schijnwerpers. Sociale, culturele, politieke en macro-economische ontwikkelingen maken haar urgent. De christen-democratie is zich in het debat bewust van het feit dat kerntaken nooit voor eens en voor altijd zijn vast te leggen. Daarom vraagt zij veel aandacht voor criteria en normen die de manier van overheidsoptreden sturen. De discussie over beide zaken wil zij voeren vanuit een cultuurpolitieke doelstelling, verbonden met het concept van de verantwoordelijke samenleving. De neerslag van het partij-politieke debat over de kerntaken is met het bovenstaande (gedeeltelijk) weergegeven.

A. Klink

4. B. Goudzwaard en H.M. de Lange, *Genoeg van te veel. Genoeg van te weinig. wissels omzetten in de economie*, Baarn, 1991, blz. 113.

5. CDA, *Individualisering en draagkracht*, Den Haag, 1991.