

Kiezen voor een verzorgingsstaat

H.P. van Dalen en A.P.G. de Moor*

De vijf grootste politieke partijen verschillen belangrijk in de wijze waarop ze de problemen van de werkloosheid, de vergrijzing en het milieu willen aanpakken. In aanvulling op de kwantitatieve analyse die het CPB maakt, presenteert dit artikel een kwalitatieve vergelijking van de verkiezingsprogramma's op basis van de criteria doelmatigheid, rechtvaardigheid en geloofwaardigheid.

Iedere verkiezingsstrijd wordt gekenmerkt door een uniek element in het politieke debat. Dit jaar lijkt meer dan voorheen in het teken te staan van de verzorgingsstaat. Moet de overheid zich concentreren op haar klassieke kerntaken (zoals onderwijs of investeringen in technologie en infrastructuur) en meer ruimte bieden voor particulier initiatief of moet zij de (herverdelende) verzorgingsstaat in haar volle omvang handhaven? Verder speelt de oplopende milieuschuld ook een grote rol bij de komende verkiezingen.

In het onderhavige artikel vergelijken wij de verkiezingsprogramma's van de vijf grootste politieke partijen (CDA, PvdA, VVD, D66 en Groen Links), om te bezien welke gevolgen hun keuzes hebben voor de economie op de lange termijn¹. De studie kan worden gezien als een kwalitatieve aanvulling op de kwantitatieve CPB-analyse van de verkiezingsprogramma's². Om te voorkomen dat de conclusie luidt dat 'smaken verschillen', zullen we de de programma's spiegelen aan criteria die naar ons, subjectieve, oordeel aan een moderne verzorgingsstaat moeten worden gesteld; doelmatigheid, rechtvaardigheid en geloofwaardigheid.

Doelmatigheid

We onderscheiden een micro- en een macro-economische dimensie van doelmatigheid. De eerste betreft de band tussen genieten en betalen. Naarmate de prijs van een product of dienst de kosten voor een groter gedeelte dekt, is de economie efficiënter. Is de band tussen betalen en genieten zwak, dan bestaat het gevaar van 'moral hazard': oneigenlijk gebruik door consumenten die hierdoor hun financiële verantwoordelijkheid ontlopen.

De macro-economische dimensie heeft betrekking op de mate waarin partijvoorstellen de economische groei, gecorrigeerd voor externe effecten, bevorderen. Bij dit laatste gaat het onder meer om de vraag of er voldoende gespaard wordt, om te investeren in fysiek en menselijk kapitaal of om aan toekomstige uitkeringsverplichtingen (aow, pensioen) te voldoen³.

Rechtvaardigheid

Rechtvaardigheid wordt vaak gebezigd door politieke partijen, zonder het begrip te formaliseren. De individuele rechtvaardigheidseis luidt: zolang een beleidsactie iemands welvaart vergroot zonder dat het ten koste gaat van een ander, is het beleid rechtvaardig. Met andere woorden, een inefficiënte allocatie moet worden gecorrigeerd en daarmee vallen doelmatigheid en rechtvaardigheid samen. Dit is de rechtvaardigheidseis die de VVD hanteert.

De meeste partijen zien echter een gelijkmatige(r) inkomensverdeling als het criterium van rechtvaardigheid. Er zijn een aantal voetangels bij het hanteren van een dergelijk sociaal beleid. Allereerst is het een statisch rechtvaardigheidsbegrip. Gekeken wordt naar de inkomensverdeling binnen één periode, niet naar de spreiding van inkomen over verschillende levensfasen en ook niet naar de spreiding van het levensinkomen over verschillende generaties⁴. Boven-

* De auteurs zijn respectievelijk verbonden aan het Onderzoekcentrum voor Financieel Economisch Beleid (OCFEB) van de Erasmus Universiteit Rotterdam en het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO).

1. Wij baseren ons oordeel op de volgende rapporten: PvdA, *Wat mensen bindt*; VVD, *Nederland moet weer aan de slag* (plus een aanvullende beleidsnota); CDA, *Wat echt telt*; D66, *Ruimte voor de toekomst*; Groen Links, *De wereld als woning* en het *Groen Links verkiezingsprogramma* (februari 1994) en de aanvullende informatie die in de tussentijd is verschenen.

2. CPB, *Vijf verkiezingsprogramma's: economische gevolgen van voorgenomen beleid*, SDU, Den Haag, 1994.

3. Voor het doen van investeringen lijkt het er op dat Nederland voldoende spaart. H.P. van Dalen, Sparen we te veel?, *ESB*, 16 december 1992, blz. 1212-1216. Met het oog op de stijgende uitkeringsverplichtingen als gevolg van de vergrijzing is de huidige spaarquote echter onvoldoende.

4. De generaties die de invoering van de verzorgingsstaat hebben meegemaakt hebben meer ontvangen dan betaald aan het sociale zekerheidsstelsel. De generaties geboren in 1960 en later zullen over het algemeen niet profiteren van het stelsel van sociale zekerheid. Zie: J.H.M. Nelissen, *The redistributive impact of social security schemes on lifetime labour income*, proefschrift K.U. Brabant, Tilburg, 1993.

dien brengt de herverdeling kosten van (verstorende) belastingheffing met zich mee.

Deze kosten kunnen vermeden worden door te streven naar een gelijkmatige(re) primaire inkomensverdeling. Onderzoek laat namelijk zien dat de afwijking tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid niet opgaat wanneer men een inkomensbeleid (bij voorbeeld via onderwijsstimulering) richt op de scheefheid van de primaire inkomensverdeling⁵. Een gelijkmatiger primaire inkomensverdeling stimuleert de groei juist, voornamelijk als gevolg van de lagere collectieve-lastendruk. In de verkiezingsprogramma's wordt meestal gewag gemaakt van de secundaire inkomensverdeling. De PvdA vormt de uitzondering op de regel door ook in haar beleid van 'hulpbronnegelijkheid' de primaire inkomensverdeling in haar beschouwing mee te nemen.

Wij zullen in de beoordeling van rechtvaardigheid de secundaire inkomensverdeling als ijkpunt nemen. Beleidsmaatregelen die een effect hebben op de scheefheid van de primaire inkomensverdeling zullen echter niet uit het oog worden verloren.

Geloofwaardigheid

Niet alle plannen van partijen zijn realistisch. Soms is aan de plannen zelf te zien dat uitvoering uiterst onzeker is, bij voorbeeld wanneer er geen financiële dekking van mooie voornemens wordt gegeven. Soms ook is uitvoering van de plannen in theorie mogelijk, maar heeft de partij een slechte reputatie bij het nakomen van beloften, bij voorbeeld bij doelstellingen van het milieubeleid of het terugdringen van het financieringstekort.

Een bijzonder geloofwaardigheidsprobleem doet zich voor bij plannen die dynamisch inconsistent zijn⁶. Het geloofwaardigheidsprobleem daarbij ontstaat als volgt. Op het moment dat de overheid beleid aankondigt, is het gedrag van de particuliere sector nog elastisch: men past het gedrag aan (bij voorbeeld aan de belastingtarieven). Zodra de individuen hun beslissingen genomen hebben, is hun gedrag inelastisch en kan de overheid belasting heffen met minder (statisch) welvaartsverlies. De overheid heeft dus een sterke prikkel om het beleid te veranderen. Doet ze dat, dan moet de particuliere sector vaststellen dat de verwachtingen foutief waren en het bijbehorende gedrag niet optimaal. Dit levert een dynamisch welvaartsverlies op⁷.

Bij plannen die dynamisch inconsistent zijn, moet er extra scherp worden gelet op de criteria voor geloofwaardigheid. Dit zijn er twee. Ten eerste moet er een sluitende financiële dekking van de plannen zijn. In dat geval is het niet nodig dat de overheid haar (belasting)gedrag achteraf aanpast. In de tweede plaats kan beleid aan geloofwaardigheid winnen wanneer het wordt uitgevoerd door een partij met een goede reputatie (vergelijk hoe de sterkte van een munt samenhangt met de reputatie van een centrale bank).

De drie doelstellingen hangen nauw met elkaar samen. Doelmatigheid en rechtvaardigheid worden over het algemeen gezien als 'the big trade-off': een gelijkmatiger secundaire inkomensverdeling die

wordt bewerkstelligd door herverdelende belastingen gaat ten koste van de doelmatigheid. De belastingverhogingen hebben immers veelal een negatieve invloed op de prikkel tot werken en investeren. De geloofwaardigheid is nauw verbonden met doelmatigheid omdat dynamisch inconsistent beleid tot welvaartsverliezen bij de particuliere sector leidt, en omdat het moeilijk is om in-efficiënt beleid financieel dekkend te krijgen.

In de drie volgende paragrafen zullen wij de programma's beoordelen op doelmatigheid, rechtvaardigheid en geloofwaardigheid inzake het beleid betreffende de werkloosheid, de vergrijzing en het milieu. Deze drie thema's vereisen een lange-termijnvisie en vormen en daarom een goed uitgangspunt voor beoordeling.

Werkloosheid

Alle partijen onderkennen het gevaar van een structureel hoge werkloosheid. Veelal is het idee dat de prikkel om te werken en om werknemers in dienst te nemen moet worden versterkt. Men verschilt echter van mening over de wijze waarop dit doelmatig en rechtvaardig kan gebeuren.

De VVD wil de werkloosheid bestrijden door de werkgevers- en werknemerslasten, die op arbeid drukken, te verlagen door middel van de invoering van een ministelsel sociale zekerheid en de bevriezing van de minimumuitkeringen (exclusief AOW) voor de periode 1994-1998. In het ministelsel worden de sociale uitkeringen (exclusief AOW) verlaagd tot 60% van het sociaal minimum, ongeacht het laatst verdiende loon. Gegeven de doelstelling van werkgelegenheids groei kan het VVD-beleid als doelmatig worden omschreven, de rechtvaardigheidsprijs voor het bewerkstelligen van groei zal echter worden betaald door de inactieven, die een behoorlijke inkomensachteruitgang kunnen verwachten. De VVD pleitte in een eerder stadium, evenals het CDA, voor een marktconforme aanpak, onder meer door de afschaffing van het minimumloon. Dit voornemen bleek al in een vroeg stadium politiek niet opportuun en beide partijen hebben hun standpunt inmiddels gewijzigd. CDA en VVD streven nu enkel een verlagening van het minimumloon na. Over het algemeen komt uit empirische studies naar voren dat het effect van het minimumloon op de werkloosheidsbestrijding beperkt is⁸. Kennelijk is ook een verlaagd minimumloon nog steeds hoger dan de produktiviteit van de werknemers in kwestie. De grootste impuls op de

5. Zie voor een overzicht, P.A.G. van Bergeijk en P.M. Waasdorp, Herverdeling en economische groei, *ESB*, 13 oktober 1993, blz. 932-935.

6. Zie voor een inleiding over de hier gehanteerde begrippen: T. Persson en G. Tabellini, *Macroeconomic policy, credibility and politics*, Harwood Academic Publishers, Londen, 1990.

7. N.B. Deze koerswijziging heeft niet betrekking op bij voorbeeld een verandering van preferenties, technologie of voorspelfouten van het CPB.

8. J. Elmeskov, *High and persistent unemployment: assessment of the problem and its causes*, OESO, Working paper nr. 132, Parijs, 1993.

Tabel 1.
Evaluatie
werkloos-
heids-
plannen

	Doelmatig	Rechtvaardig	Geloofwaardig
CDA	+	-	+
PvdA	0	+	0
VVD	+	-	+
D66	0	+	0
Groen Links	-	+	-

Een plusteken geeft aan dat een partijprogramma aan een criterium voldoet. Een minteken wijst op een negatieve invloed die uitgaat van partijkeuzes op het criterium in kwestie en een nul geeft aan dat er geen eenduidigheid bestaat met betrekking tot de effecten van de plannen.

werkgelegenheid zal derhalve moeten komen van een verkleining van de wig en een verlaging van de lastendruk.

Het CDA komt in termen van rechtvaardigheid en doelmatigheid in de buurt van de VVD: het CDA stelt voor om het wettelijk minimumloon te bevriezen en alle daaraan gerelateerde uitkeringen. Deze maatregel maakt deel uit van een algemene intentie om de arbeidskosten en alle inkomens te matigen zodat de arbeidsinkomensquote daalt. Een overdracht van de verantwoordelijkheid voor de ZW, WW en WAO naar de sociale partners moet de decentralisering van het arbeidsvoorwaardenoverleg ten goede komen, waardoor de band tussen betalen en genieten hersteld wordt. Voorts wil het CDA dat iedere extra meevaller in de loop der tijd gebruikt wordt voor tekortreductie (een clause die overigens ook in het PvdA-programma staat).

De ruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid is bij D66 en PvdA meer in balans. Zij stellen zich gematigder op: zij handhaven onverkort het minimumloon, staan slechts een gedeeltelijke ontkoppeling van uitkeringen aan de loonontwikkeling voor en zijn bovendien voor een meer activistisch arbeidsmarktbeleid; een beleid waarin onderwijs een grotere rol moet krijgen zodat de kans op werk toeneemt. Niettemin lijkt D66 meer groeistimulerende maatregelen voor te staan dan de PvdA, hoewel het verschil zeer gradueel is. D66 pleit onder andere voor loonmatiging, een verlaging van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting een vergroting van het verschil tussen netto loon en netto uitkering. Het PvdA-programma bevat zeer zeker een deel van deze intenties, doch zij stelt zich gemengd op: enerzijds wil men een algemeen economisch beleid gericht op het mogelijk maken, danwel het verhogen van groei, anderzijds wil men afscheid nemen van het 'groeige-loof' en poogt men de solidariteit te verhogen door onder andere de belastingdruk te verschuiven van de onderkant van het sociale bouwwerk naar de bovenkant en het milieu.

Groen Links poogt de prikkels om te werken te vergroten door de invoering van een negatieve inkomstenbelasting (NIB) en de individualisering van de uitkeringsrechten⁹. De lastenverzwaring, geïnduceerd door de verhoging van uitkeringen, lijkt echter de weg naar werkgelegenheidscreatie te dwarsbomen. Een verwaarloosde dimensie in de plannen van Groen Links is de menselijke natuur. Uit een CPB-studie blijkt dat oneigenlijk gebruik van het individu-

ele uitkeringsrecht tot desastreuze uitkomsten voor de arbeidsmarkt kan leiden¹⁰. De Groen-Linkse hervorming lijkt bovendien een halfslachtige keus omdat het bestaande sociale zekerheidsstelsel in verkapt vorm gehandhaafd blijft: bovenop de basisuitkering komen bovenminimale uitkeringen (voor onder andere WW, WAO, en AOW); uitkeringen die bovendien met 10% verhoogd worden. Een besparing op de apparaatskosten van de sociale zekerheid blijft door deze halfslachtige keus eveneens uit. Groen Links komt hierdoor naar voren als de partij die statische rechtvaardigheid biedt; een rechtvaardigheidsbelofte die ten koste gaat van de doelmatigheid en daarmee van de economische groei. De financiële dekking lijkt ongeloofwaardig: impliciet wil men een groot deel van het plan via het omslagstelsel financieren; een stelsel waarin de verleiding groot is om het eenmaal aangekondigde beleid te veranderen, omdat het tijdsperspectief van de overheid aan grotere veranderingen onderhevig is dan een inter-generatoneel neutraal systeem zoals het kapitaaldekkingstelsel.

Samenvattend kunnen we stellen dat de VVD en Groen Links zich aan de uiteinden van het politieke spectrum bevinden. De VVD wil de economische groei stimuleren door de marktsector meer ruimte te bieden, ten koste van de omvang van de publieke overdrachten. Groen Links is niet zozeer gespitst op economische groei, doch veeleer op een rechtvaardige verdeling van vermogen en inkomen. Ingeklemd tussen deze twee uitersten bevinden zich het CDA, D66 en de PvdA; een volgorde die ook overeenkomt met hun afruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid. Het CDA bevindt zich dichterbij de VVD en de PvdA bij Groen Links.

Vergrijzing

Veel politieke partijen zitten gevangen in het dilemma dat sociale uitkeringen enerzijds een verzorgingsfunctie hebben en anderzijds de functie bezitten als werkprikkel. Door het beleid eenzijdig te richten op de creatie van werkgelegenheid, zodat het omslagstelsel gehandhaafd kan worden, en de planningshorizon op vier jaar te fixeren lijken vele partijen zich niet zo te bekommeren om de vergrijzing. Slechts de kwestie of de AOW-uitkeringen bevroren dienen te worden doet ons eraan herinneren dat de vergrijzing een rol speelt in het politieke debat, c.q. in de doorrekening van de programma's door het CPB. De voornaamste kritiek op het bevriezen van de AOW is dat het neerkomt op het bezwijken voor de verleiding die dynamische inconsistentie biedt. Gepensioneerden vormen immers een inelastische belastingbasis (een z.g. 'sitting duck') die uitermate geschikt is voor

9. Zie voor een discussie van NIB-experimenten (die overigens in de praktijk nogal eens teleurstellend verlopen) J.A. Hausman, Taxes and labor supply, in: A.J. Auerbach en M. Feldstein (red.), *Handbook of public economics*, Amsterdam, 1985.

10. CPB, *Belastingen en sociale zekerheid in discussie: individualisering en ministelsel*, CPB-werkdocument no. 44, Den Haag, 1992.

een extra belastingaanslag. Daarom tast het de geloofwaardigheid van een partij aan¹¹. De gevolgen van de vergrijzing blijven niet beperkt tot het pensioenstelsel; ook de zorgsector zal de invloed ervan ondergaan.

Pensioenstelsel

Op papier is D66 het meest concreet in haar beleidsvisie betreffende de financiële gevolgen van de vergrijzing. D66 wil de VUT opheffen en overgaan naar een systeem van flexibele pensionering waarbij men tussen de 63 en 67 zelf de keuze kan maken tussen vervroegde of verlate uittrekking. Bovendien wil men, om de AOW-lastendruk in de tijd te spreiden, een extra verhoging van de AOW-premie, waarvan de opbrengst gestort wordt in een egalisatiefonds. In het verkiezingsdebat blijken de beleidsmaatregelen van D66 ontvullend: men pleit voor een gedeeltelijke ont koppeling van de AOW. Een dergelijke stap leidt wellicht tot enige economische groei, het vormt geen oplossing voor de lange-termijneffecten van de vergrijzing. De VVD en de PvdA willen de AOW ongemoeid laten en stellen de houdbaarheid van de AOW op lange termijn niet eens ter discussie in hun programma. Een dergelijke fixatie op de korte termijn zal onzes inziens afgestraft worden op de lange termijn. Het bedreigt de economische groei en het is moeilijk de financiële dekking te vinden die nodig is voor de houdbaarheid. Gegeven de voorkeur van de VVD voor een minustelsel lijkt de houdbaarheid van de AOW eenvoudiger te realiseren dan de doelstelling van de PvdA, die de nodige rechtvaardigheidskosten met zich meebrengt.

In de doorrekening van het CPB ontlopen de grootste vier partijen elkaar niet veel in termen van koopkrachtmutaties, alleen Groen Links heeft een afwijkende opstelling: Groen Links gaat zover om AOW-ers (evenals langdurig werklozen en arbeidsongeschikte werknemers) een 10% verhoging van hun uitkering in het vooruitzicht te stellen plus een automatische koppeling aan de algemene inkomensontwikkeling. Zij financiert dit beleid door de te veel gespaarde middelen bij pensioenfondsen aan te slaan, aangezien deze fondsen volgens Groen Links minder hoeven aan te vullen. Voorts moeten ouderen met een behoorlijk pensioen een solidariteitspremie betalen. De voorstellen van Groen Links missen echter op dit gebied de nodige (actuariële) voorzichtigheid die gelet op analyses over de komende vergrijzing geboden is en misschien zijn zij wel als naïef te bestempelen¹². De geloofwaardigheid van Groen Links wordt bij voorbeeld aangetast door in haar verkiezingsprogramma te stellen: "zo nodig wordt het investeringskapitaal van de 'duurzame ontwikkelingsbank' [voor milieubehoud] uitgebreid via een wettelijke beschikking over de bestemming van het beleggingskapitaal van de pensioenfondsen". Groen Links stelt vervolgens de kiezer gerust door de zin toe te voegen: "De overheid staat borg voor de hoogte van de pensioenen".

Het CDA poogt de stijging van de collectieve-lastendruk als gevolg van de vergrijzing te temperen door uitkeringen (inclusief AOW) voor vier jaar te bevriezen. Hoewel deze stap als gematigd doelmatig is

	Doelmatig	Rechtvaardig	Geloofwaardig
CDA	0	-	-
PvdA	0	+	0
VVD	+	-	0
D66	0	+	0
Groen Links	-	+	-

Tabel 2.
Evaluatie
vergrijzings-
maatregelen

te omschrijven, poogt men tegelijkertijd het AOW-leed voor de armste bejaarden te verzachten door middel van 450 miljoen gulden aan compenserende maatregelen. Dergelijke maatregelen geven aan dat het CDA zich van een visie onthoudt inzake de vergrijzing. Het CDA schuift de last door naar het individu met de belofte dat de overheid zich zal onthouden van maatregelen die een ingreep inhouden in de private financiering van pensioenen, en dat private bekostiging van aanvullende pensioenverzekeringen in ieder geval niet verder fiscaal ontmoedigd wordt.

Gezondheidszorg

Na de effecten op de AOW en aanvullende pensioenen zijn de financiële gevolgen van de vergrijzing het grootst voor de gezondheidszorg. Met name de dubbele vergrijzing (toename van het aantal tachtig-plussers) zorgt op lange termijn voor een sterk toenemende vraag in een sector gekenmerkt door relatief hoge prijsstijgingen; een verschijnsel dat volgens de 'wet' van Baumol kan worden verklaard door een loonvoetstijging die de produktiviteitsontwikkeling in deze publieke sector overtreft. Alleen door demografische ontwikkelingen zullen in de komende 25 jaar de zorguitgaven per hoofd van de bevolking met bijna 0,5% per jaar stijgen. Tot 2005 dreigen de zorguitgaven op te lopen tot 11% bbb. Volgens sommigen valt daarom zelfs op middellange termijn niet te ontkomen aan een rantsoenering van zorgvoorzieningen¹³.

Er dient in ieder geval tijdig een adequaat stelsel en beleid ontwikkeld te zijn om op deze trend te kunnen inspelen. Sinds 1988 hebben twee achtereenvolgende kabinetten Lubbers, eerst onder Dees en later onder Simons, een ingrijpende stelselwijziging in gang is gezet¹⁴. Kern is een verzekeringsstelsel met een breed basispakket voor iedereen en vrijwillig aanvullende verzekering (z.g. tweetrapsmodel). Momenteel bevindt Nederland zich midden in deze stelselwijziging.

Geen van de partijen waagt zich aan een (lange termijn) visie op de gezondheidszorg. Ze beperken zich tot een standpunt over de huidige stelselwijziging, waarin substantiële verschillen zijn te onderkennen. De partijen kunnen in twee kampen worden ingedeeld, waarbij de standpunten grofweg neerkomen

11. Zie H.P. van Dalen, Pleidooi voor een waardevast pensioen, *de Volkskrant*, 19 februari 1994; en H.P. van Dalen, *Pitfalls in the economic analysis of aging*, Econometric Institute, Report no. 9370/A, EUR, Rotterdam, 1993.

12. WRR, *Ouderen voor ouderen*, Den Haag, 1993.

13. Zie C.A. de Kam, Zorg, in: H. de Groot en C.A. de Kam (red.), *Jaarboek overheidsuitgaven 1994*, Den Haag, 1993.

14. Zie R. Goudriaan e.a., *Stelselwijziging in de zorg(en)*, IOO, verschijnt binnenkort als kamerstuk.

Tabel 3.
Evaluatie
milieu-
maatregelen

	Doelmatig	Rechtvaardig	Geloofwaardig
CDA	+	-	-
PvdA	+	0	-
VVD	-	-	0
D66	+	-	+
Groen Links	+	+	-

op een keuze tussen meer solidariteit versus meer kostenbeheersing en marktwerking. Aan de ene kant willen Groen Links, D66 en PvdA doorgaan met de stelselwijziging, maar geven niet duidelijk aan hoe. D66 en PvdA willen door meer eigen betalingen van burgers knelpunten op korte termijn oplossen. Groen Links onderscheidt zich door zoveel mogelijk inkomensafhankelijk te financieren en eigen betalingen te vermijden. De rechtvaardigheid in de vorm van solidariteit tussen premiebetalers staat in deze benadering voorop. Aan de andere kant staan VVD en CDA, die meer nadruk op doelmatigheid leggen. Zij willen terug op de ingeslagen weg. In tegenstelling tot het tweetrapsmodel van het kabinet, pleiten zij feitelijk voor een drietraps, waarin de klassieke AWBZ-voorzieningen een aparte plaats krijgen toebedeeld. Tevens wensen beide partijen een afgeslankt basispakket, in elk geval zonder medicijnen. De VVD gaat zelfs zo ver door te kiezen voor een volledig inkomensafhankelijke premie voor het basispakket. Voor het CDA en VVD staat daarom kostenbeheersing via risicodekkende tarieven en meer marktwerking voorop. Hoewel de standpunten van de partijen primair zijn terug te voeren op een keuze tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid laat de geloofwaardigheid van de partijen te wensen over. Daar is de zorgparagraaf in de programma's te weinig concreet over. Hooguit kan het afzonderen van de onverzekerbare risico's in de klassieke AWBZ door CDA en VVD als een realistische keuze worden bestempeld.

Samenvattend, kunnen we stellen dat de meeste partijen de hervormingen van het pensioenstelsel en de gezondheidszorg voor zich uitschuiven. Slechts Groen Links neemt een ferm standpunt in, hoewel de voorgestane hervormingen weinig doelmatig en weinig geloofwaardig, overkomen.

Milieu

Doelstellingen

Op milieugebied moet er nog een aanzienlijke inspanning worden verricht. Volgens Vollebergh is er sinds 1980 weliswaar vooruitgang geboekt in het verminderen van de vervuiling, maar loopt de milieuschuld nog steeds op¹⁵. De lange-termijnstudie van het CPB laat tevens zien dat een beperkte intensivering van het huidige milieubeleid verreweg onvoldoende is om de milieudoelstellingen te realiseren.

De meeste partijen onderschrijven ook dat aanzienlijke inspanningen zijn vereist vanwege de almaar oplopende milieuschuld, maar laten zich nauwelijks uit over de omvang of intensiteit. Het programma van Groen Links is het enige dat voldoende concreet is om in zijn geheel door het CPB te worden doorgerekend op haar lange termijn gevolgen.

Het pakket heeft gunstige milieu-effecten, terwijl de werkgelegenheid licht stijgt. Bij deze uitkomsten worden de inkomensgevolgen niet gecompenseerd, anders wordt het economisch beeld volgens het CPB beduidend negatiever.

De huidige regeringspartijen PvdA en CDA stellen in hun milieuparagraaf teleur. Weliswaar worden gepleit voor meer doelmatigheid door marktconforme instrumenten en prijsbeleid, maar meer expliciete doelstellingen (die verder gaan dan onderschrijving van het NMP-plus) zouden gewenst zijn, evenals een indicatie van de inspanningen die voor het behalen ervan nodig zijn. Dit blijkt eerder uit de CPB-berekening waarin benzine- en dieselaccijnzen en een kleinverbruikersheffing de hoofdmoot vormen. Het lijkt echter bij mooie woorden te blijven, zeker wanneer men de reputatie van PvdA en CDA in beschouwing neemt. Kijkend naar de afgelopen kabinetsperiode concludeert Reijnders dat het milieubeleid gefaald heeft, vooral wat betreft de integratie van financiële prikkels¹⁶. Over pijnlijke milieumaatregelen is tot in de laatste Troonrede gesproken, maar in de praktijk zijn deze vooralsnog uitgebleven. De resultaten blijven ver achter bij de doelstellingen. Het kabinet heeft volgens Reijnders dan ook geen trendbreuk in het milieubeleid kunnen bewerkstelligen.

Tweesnijdend zwaard

Alle partijen noemen het tweesnijdend zwaard: verschuiving van de lasten van arbeid naar milieu. Echter, alleen D66 en Groen Links zijn duidelijk omtrent de beoogde lastenverschuiving. Zij stellen normen op ter grootte van 1% respectievelijk 2% van het nationaal inkomen. Bij Groen Links loopt dit bedrag in de doorrekening op tot 6%. De milieu-instrumenten moeten voorts passen in het principe van 'de vervuiler betaalt', dus prijsbeleid en heffingen naar verbruik. D66 en Groen Links pleiten zelfs expliciet voor een ecologische belastingstructuur. Zelfs de VVD neemt een beperkte vorm van een dergelijke lastenverschuiving op in de berekening van het CPB, hoewel in het VVD-programma zelf uitspraken hierover ontbreken.

De keuze voor milieuheffingen betekent een vergroting van de doelmatigheid die tot aanzienlijke koopkrachtverschillen kan leiden, maar dergelijke effecten zijn in beginsel gewenst. Men streeft immers een gedragsverandering na. De resulterende inkomensontwikkeling zal meer dan voorheen een zelfgekozen verdeling zijn. Een energieheffing die de verbruikersprijs verduubelt kan gunstige effecten hebben op de werkgelegenheid en productie, zolang deze lastenverzwaring wordt gebruikt voor lastenverlichting op arbeid en niet wordt teruggesluisd naar de inactieve bevolking¹⁷. De PvdA en Groen Links stellen echter nog steeds impliciet en expliciet het

15. H.R.J. Vollebergh, Milieubeheer, in: H. de Groot en C.A. de Kam (red.), *Jaarboek overheidsuitgaven 1994*, Den Haag, 1993.

16. L. Reijnders, Falend milieubeleid, *Socialisme & Democratie*, nr. 93, blz. 483-484.

17. R.A. de Mooij, Energieheffing en werkgelegenheid, *ESB*, 1 december 1993, blz. 1100-1104.

rechtvaardigheids criterium 'Hoe gelijkmatiger de secundaire inkomensverdeling, hoe beter' voorop en wensen dat de mogelijke lastenverzwaring voor de lage inkomensgroepen wordt overgeheveld naar de hoge inkomensgroepen. De PvdA blijft derhalve de "door velen verfoede koopkrachtplaatjes" (blz. 53) serieus nemen¹⁸.

De enige partij die moeite blijft houden met overheidsingrijpen, ook op milieugebied, is de VVD. Zij gelooft heilig in de werking van de markt en vertrouwt op zelfregulering en preventie. Er dient een minimaal gebruik te worden gemaakt van milieubelastingen omdat deze al snel als 'ordinaire belastingen' uitpakken. De genoemde maatregelen zijn veruit onvoldoende om milieudoelstellingen te kunnen realiseren. Om deze reden een aantal vooraanstaande VVD-leden bij de introductie van het program ook aangedrongen op een meer concrete invulling van de milieuparagraaf.

Over het algemeen bestaat er een brede consensus over het vergroten van de doelmatigheid in het milieubeleid door het internaliseren van milieu-effecten in marktprijzen. PvdA en Groen Links betrekken echter in toenemende mate het criterium van rechtvaardigheid bij de afweging door de koopkrachtverhoudingen voorop te stellen. Dit komt de geloofwaardigheid van de voorgestane milieumaatregelen niet ten goede. Indien de vervuiler maar ten dele betaalt dan is het maar de vraag of hij/zij zich ten volle zal inspannen voor een schoner milieu. CDA, PvdA en VVD schieten tekort op inhoudelijke gronden of vanwege de reputatie in het verleden. Veelal wordt of te weinig of te veel milieubehoud beloofd. Alleen de milieuparagraaf van D66 kan de lezer het idee geven dat de band tussen betalen en genieten houdbaar is.

Evaluatie

De keuze voor een verzorgingsstaat wordt ingegeven door de criteria van doelmatigheid en rechtvaardigheid. Met betrekking tot de doelmatigheid gaat de VVD, direct gevolgd door het CDA daarin zeer ver. De doelmatigheid van de VVD schiet echter op het terrein van het milieubehoud schromelijk te kort. In de afweging tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid laat Groen Links de balans doorslaan naar rechtvaardigheid. De PvdA en D66 nemen een middenpositie betreffende de afweging doelmatigheid-rechtvaardigheid in. Het is voorts opvallend hoe afwachtend de partijen zijn met betrekking tot langetermijnkwesties zoals de toekomst van het pensioenstelsel en de gezondheidszorg. Grote hervormingen blijven derhalve uit in de verkiezingsprogramma's van de vier grootste partijen.

Doelmatigheid en rechtvaardigheid zijn echter niet allesbepalende factoren. De geloofwaardigheid van de verschillende politieke partijen is ook keuzebepalend. Hierbij hebben wij grote twijfels. Vóór af kondigt men grote plannen aan, plannen die onzes inziens niet bestand zijn tegen de verleidingen van de tijd omdat ze veelal betrekking hebben op keuzegrootheden (zoals sparen, investeren en de pensioenering) die eenmaal gepleegd, onomkeerbaar zijn. Uit dien hoofde brengen ze het risico van een koers-

	Doelmatig	Rechtvaardig	Geloofwaardig	Tabel 4. Algemene evaluatie politieke partij- programma's
CDA	+	-	0	
PvdA	0	0	0	
VVD	+	-	0	
D66	0	0	0	
Groen Links	-	+	-	

verlegging van het overheidsbeleid met zich mee. Om te voorkomen dat dat ook gebeurt, moeten de plannen ten eerste een gezonde financiële dekking hebben. Het is op dit punt dat de meeste partijen tekort schieten.

Een tweede criterium voor geloofwaardigheid is de reputatie die partijen hebben opgebouwd. Een beperkte toetsing van de reputatie is het analyseren van de begrotingsdiscipline¹⁹. Daaruit blijkt dat de budgetdiscipline van het kabinet Lubbers-III (CDA/PvdA) aanzienlijk sterker was dan van het kabinet Lubbers-II (CDA/VVD). De laatste had weliswaar te maken met een dramatische val van de aardgasbaten, maar kon dank zij enorme belastingmeewalers de vele uitgavenoverschrijdingen ongedaan maken en zo het tekort omlaag brengen. Beide kabinetten hebben echter gemeen dat hun budgetdiscipline aan het einde van de regeerperiode afneemt. Net als Ruding bezondigt Kok zich de laatste tijd steeds meer aan incidentele oplossing voor de financiële problemen en schuift zo de problemen door naar de volgende minister van Financiën. De toetsing van de begrotingsdiscipline heeft echter betrekking op een beperkt aantal (regerings)partijen.

Het is niet eenduidig hoe geloofwaardig de beloftes van de vier grootste partijen zijn. Het lijkt ons dat de kiezer de geëigende taxateur is om de beloftes op hun waarde te schatten.

Harry van Dalen
André de Moor

18. Het inkomensbeleid van de PvdA lijkt in z'n geheel tegenstrijdig. Enerzijds wil men z.g. hulpbronnengelijkheid: ex ante gelijke kansen voor iedereen. Anderzijds wil men de gevolgen van de keuzes die mensen gemaakt hebben corrigeren door belasting- en premieheffing naar draagkracht. Op dit punt lijken PvdA-kandidaat Van der Ploeg en het partijprogramma in tegenspraak. Zie R. van der Ploeg, Solidariteit en de tucht van de markt, *Socialisme & Democratie*, 1993, blz. 476-480.

19. Zie J. de Haan en G.J. van 't Hag, Begrotingsdiscipline sinds 1987, *Openbare Uitgaven*, 1994, blz. 32-38; en J. Toirkens, *Schijn en werkelijkheid van het bezuinigingsbeleid 1975-1986*, Deventer, 1988.