

Wordt de sanering van de overheidsuitgaven duurzaam?

DR. W. DREES

In de Miljoenennota 1985 wordt uiteengezet dat er in de komende jaren nog forse ombuigingen in de overheidsuitgaven noodzakelijk zijn. Het wordt echter steeds moeilijker begrotingsposten te vinden waarbinnen op korte termijn omvangrijke bezuinigingen te realiseren zijn. Voortzetting van de sanering van de uitgaven zal daarom een fundamentele herbezinning op vele overheidsactiviteiten vereisen. In dit artikel doet de auteur een groot aantal suggesties om tot meer rationele afwegingen te komen. Hij pleit er voor om meer gebruik te maken van het prijsmechanisme. Tevens gaat hij in op factoren die ertoe leiden dat het parlement vaak voor verhoging van uitgaven pleit. Om dit tegen te gaan zou meer aandacht moeten worden gegeven aan de werkwijze van fracties en politieke partijen en aan de opstelling van verkiezingsprogramma's. Overal moet het besef doordringen dat er voor elke uitgave op een of andere manier door iemand moet worden betaald.

Inleiding

Dit artikel beperkt zich tot de uitgaven van de overheid (en daaraan verwante belastingfaciliteiten, zoals het lage huurwaardeforfait). Een tweede beperking is dat wordt uitgegaan van de doelen van dit kabinet en van (de meerderheid van) het parlement. Of er meer gestimuleerd zou dienen te worden door het aanvaarden van een groter tekort blijft buiten beschouwing. Het doet er voor dit betoog weinig toe omdat men kan stimuleren via verlaging van belastingen (of premies) en even enthousiast kan zijn over sanering van uitgaven. Doel is om na te gaan of de wijzigingen inzake uitgaven leiden tot een duurzame „sanering” waarbij „sanering” zowel betrekking heeft op de omvang van de uitgaven als op hun samenstelling. Daarbij is de gedachten- en besluitvorming over uitgaven essentieel.

Aanpak door het kabinet

Het kabinet-Lubbers wijst er in de *Miljoenennota 1985* op dat in Nederland lange tijd veel is misgegaan inzake de omvang van de overheid, de categoriale inkomensverdeling, de staatsschuld. Dit leidt enerzijds tot „grote operaties” zoals de heroverwegingen, deregulering, anderzijds tot het elk jaar „ombuigen” met een fors bedrag.

De sombere toon is verwant aan die van kabinetten kort na de bevrijding, bij het begin van de wederopbouw en de vernieuwing. Een verschil is dat toen werd gestreefd naar het nemen van beslissingen, op allerlei terrein, die zekerheid schiepen voor de sector waarop de beslissingen betrekking hadden – voor zover geen nieuwe feiten of herbezinning op argumenten tot andere conclusies zou leiden. Als er b.v. een sociale wet werd ingevoerd was die in beginsel bedoeld om een aantal jaren te kunnen functioneren. Nu wordt voortdurend gezegd dat volgend jaar – en het jaar daarop – weer moet worden omgebogen. Wellicht in dezelfde sector? Dit scheidt onzekerheid, leidt tot overbelasting van uitvoerende diensten (b.v. gemeentelijke sociale diensten maar ook onderdelen van het rijksapparaat) en van het parlement. In de keuze tussen fors ingrijpen of telkenjare ombuigen, kiest het

kabinet voor de tweede aanpak. In plaats van te kiezen voor een „Ende mit Schrecken” kiest het dus voor „Schrecken ohne Ende”. Dit lijkt een ernstige belemmering voor b.v. een min of meer „duurzame” herziening van het sociale stelsel of van de ambtelijke pensioenen.

De oriëntatie

Het kabinet oriënteert zich in hoge mate op recente macro-economische gegevens (ramingen) zoals die inzake de wereldhandel. Essentieel geachte grootheden – financieringstekort en totaal van de uitgaven – worden uitgedrukt in procenten van het nationale inkomen. Zo zijn er in 1984 meevallers ad f. 4 mrd. van werkloosheidsuitkeringen, rente, ontvangsten uit belastingen en aardgas (o.a. door de hogere dollarkoers, vgl. *Miljoenennota 1985*, blz. 57 en 72). Te zamen met een enigszins meevallend nationaal inkomen leidt dit tot daling van het financieringstekort en het uitgaventotaal ten opzichte van de oorspronkelijke raming. Dit leidt tot de volgende conclusie: „Gegeven de per saldo meevallende ontwikkelingen t.o.v. de oorspronkelijke ramingen ... 1984 achtte het kabinet – ondanks ... tegenvallers bij de „normale” begrotingsuitvoering ... – tussentijds ingrijpen niet opportuun”. Men vindt een dergelijke oriëntatie bij de toelichting op de voorstellen voor 1985 en in de enthousiaste conclusies over het „keerpunt” (o.a. in het voorwoord) dat is bereikt (daling van het tekort en van de uitgaven in verhouding tot het nationale inkomen).

Deze aanpak heeft drie bezwaren:

- hij is pro-cyclisch;
- hij maakt beslissingen afhankelijk van incidentele gebeurtenissen (koude winter, dollarkoers, aardgasuitvoer). Een bof voor de bevolking, een zachte winter, leidt tot minder verbruik van voorraden aardgas, tot minder staatsinkomsten en dan tot ombuigingen;
- hij leidt tot een gunstig beeld (lagere percentages voor tekort en uitgaven) als de wereldconjunctuur opleeft (belastingopbrengst stijgt, werkloosheidsuitgaven dalen, en de „noemer”, het nationale inkomen stijgt). Het is onjuist om de

term „keerpunt” te gebruiken voor de dalingen die in 1985 worden verwacht, zoals in de Miljoenennota gebeurt, omdat de cijfers onzeker zijn, omdat ze afhankelijk zijn van de conjunctuur elders en maar ten dele van beslissingen in Nederland, en omdat het onzeker is in hoeverre dergelijke beslissingen ook verder in de toekomst zullen worden genomen.

Labiliteit van besnoeiingen

De oriëntatie op recente macro-economische cijfers en op het tekort in het lopende of komende jaar leidt tot sterke nadruk op uitgaven die op korte termijn flexibel zijn, zoals de hoogte van uitkeringen. Dergelijke bezuinigingen zijn labiel in die zin dat een wetgever met andere opvattingen ze onmiddellijk weer ongedaan kan maken, zowel gezien hun flexibiliteit als gezien de gebruikte argumentatie (gebrek aan geld, niet zozeer inhoudelijke argumenten). In enkele gevallen (uitstel van onderhoud of van andere noodzakelijke uitgaven) leidt verlaging nu tot hogere uitgaven straks. De Miljoenennota wijst terecht op het lage peil van de investeringen van rijk en gemeenten (nu ca. 2% van het nationale inkomen, vijftien jaar terug het dubbele).

Een meer blijvend karakter hebben bezuinigingen die berusten op goede argumentatie, worden verwerkt in de omvang van overheidsapparaten (of aantallen gerechtigden), in afschaffing van wetten of van subsidieregelingen. Rooien, zou Boorsma zeggen, in plaats van snoeien (wat licht tot uitbotten leidt) 1). Vandaar het belang van fundamentele bezinning op uitgaven en wetten die met de grote operaties wordt nagestreefd. Terugdringen van de overheid kan aan de burger grotere vrijheid geven, b.v. als consumptiesubsidies, hulp in natura worden verminderd en meer geld ter vrije besteding overblijft. Tegenover belasting- en premieheffing ter verschaffing van individuele goederen staat de consumptievrijheid. Gelukkig is ons sociale stelsel in hoofdzaak op die vrijheid gebaseerd. Wie door een calamiteit wordt getroffen, krijgt geld, geen turf of soep, kan naar eigen keuze kopen, op dezelfde wijze als wie uit loon of inkomsten als zelfstandige inkopen doet.

Scheppen uitgaven voorzieningen voor de burger?

Essentieel voor zorgvuldig denken is het goed gebruik van woorden, daarop volgt het beseffen van de hoofdregels voor een zinvol uitgavenbeleid. Fouten worden voortgezet. Zo het gebruik van de term „collectief” voor de overheid. De term „collectief” hoort echter bij *groepen*, veelal groepen particulieren – denk aan collectief ontslag, collectieve arbeidsovereenkomst, collectieve polissen van bedrijven bij verzekeringsmaatschappijen. Zo duidt „collectieve acties ambtenaren” 2) juist *niet* op enigerlei werkzaamheid van de „overheid”, de „collectieve sector”, maar op *staking*.

Gevaarlijker is de suggestie dat overheidsuitgaven „voorzieningen” scheppen; denk aan de term „collectieve voorzieningen” als synoniem voor uitgaven. Dit leidt tot verarring met collectieve goederen (die voor iedereen in een geografisch gebied effectief zijn, zoals een vuurtoren, bestrijding van epidemieën) of met „sociale voorzieningen”.

Het suggereren van gelijkheid tussen uitgaven en volumina aan prestaties miskent dat uitgaven van de overheid vaak tot *niets* leiden. Dit komt ten dele omdat uitgaven de gevolgen van andere uitgaven opheffen, wat Tinbergen in de particuliere sector „contra-productie” noemt. Denk aan de propaganda van 's-Gravenhage en Groningen over de verplaatsing van de leiding van de PTT, aan subsidies die gemeenten bieden aan bedrijven om zich bij hen te vestigen 3). Het subsidiëren van vissersschepen om de concurrentie met andere landen beter aan te kunnen en het vervolgens gesubsidieerd slopen omdat de visstand op de Noordzee beperkt is. De subsidiëring van agrarische overproductie in de Europese Gemeenschap en het vervolgens met andere subsidies trachten van de surplusen af te komen.

Voorts leiden sommige uitgaven goeddeels tot prijsverhogingen, b.v. het landbouwbeleid tot hogere prijzen van grond. Het lage huurwaardeforfait (een voordeel voor wie in een eigen woning woont, vergeleken met wie hem verhuurt en zelf in een

huurwoning woont), de premies voor koopwoningen, gemeentelijke garanties, huursubsidies, zij drijven de prijzen van bestaande woningen op en vergemakkelijken dure nieuwbouw.

Sommige uitgaven verdringen particuliere uitgaven voor hetzelfde doel (substitutie) of belonen een activiteit die veelal toch zou plaatsvinden. Dit geldt voor subsidies in essentiële goederen (zoals eens consumptiemelk, thans wonen – lage elasticiteit van de vraag). Het geldt voor b.v. de Jeugd Premie Spaarwet die premies geeft voor sparen dat veelal toch zou plaatsvinden of waar een ouder geld voor het Zilvervlootspaarboekje verschaft.

Individuele subsidies aan bedrijven betekenen zwaardere concurrentie voor andere in die bedrijfstak (b.v. subsidies aan een bouwbedrijf). Ook is bij deze subsidies nogal wat geld verspild, evenals b.v. bij de ontwikkelingshulp aan Suriname, voor en na de soevereiniteitsoverdracht. Voor zulke uitgaven geldt wat een Amerikaan eens zei over hulp aan Indonesië: „je weet dat er geld in het water verdwijnt maar onder Soekarno hebben we zelfs de plons niet gehoord”.

Aardgas

Het putten uit de voorraad aardgas wordt behandeld als „productie”, „inkomen” van het land en van de schatkist. Dit is even fout als wanneer men aandelen PTT zou verkopen (of van De Nederlandsche Bank) en de opbrengst als inkomen zou behandelen. Zo ontstaan fouten b.v. de behandeling van „aardgasbaten uit het binnenland” als niet-belastingmiddelen met „een evident collectieve-lasten karakter” (*Miljoenennota 1985*, blz. 106). Als een burger gas koopt, of olie, of anthraciet, is dit geen „last” maar consumptie. Indien de inkomsten uit aardgas tegenvallen, omdat b.v. Algerije meer gaat leveren aan onze afnemers, blijft er meer in de grond, wat voorlopig de beste bestemming is. Laten we olie importeren zolang dat vlot kan. Het afzonderlijk boeken van aardgasproductie zou leiden tot een lager nationaal inkomen en daarmee tot een reëler beeld van onze „productiviteit”, voorts tot lagere uitgaven waar die gebonden zijn aan het nationale inkomen (ontwikkelingshulp, bijdragen aan sommige internationale organen). Vermeden wordt ook dat meer aardgas leidt tot meer *belastingheffing*, omdat een norm geldt voor premie en belastingdruk van zeg tweederde van „het nationale inkomen”.

Energie- en huurquoten („woonlasten”)

Het deel van het inkomen dat een huishouding besteedt aan huur, energie, vervoer, vakantie, voedsel, kleding, tweede huis enz. wijzigt zich in de loop der tijden (en verschilt naar gelang de smaak, ook tussen gezinnen met gelijk inkomen). Indien grondstoffen of energie schaars worden is het terecht dat de quote daaraan besteed stijgt; dit is een goede prikkel tot besparing op dat artikel. Evenzo zou het terecht zijn als artikelen waarvan overvloed bestaat, zoals sommige landbouwproducten, in prijs zouden dalen. Voorts is het redelijk als de quote stijgt wanneer men royaler gebruik gaat maken van een consumptiegoed. In de jaren vijftig woonden vier à vijf mensen in een woning, nu gemiddeld twee à drie (in grotere huizen). Dan is het redelijk dat de

1) P.B. Boorsma, Naar de versoberingsstaat. Rooien en snoeien in de verzorgingsstaat, Oratie TH Twente, 24 januari 1980 (*Openbare Uitgaven*, februari 1980).

2) „Wetsontwerp collectieve acties ambtenaren... Voor 1-1-1985 naar Tweede Kamer”, Actieprogramma van het Kabinet voor het begrotingsjaar 1985, Tweede Kamer, 1984-1985, 18 601, nr. 2, blz. 8.

3) J.D. Hilferink wijst in zijn proefschrift *Gemeentelijke investeringsbeslissingen*, op de „concurrentie tussen gemeenten, waarbij de kwaliteit van de geboden overheidsvoorzieningen als strijdwapen wordt gehanteerd. Aangezien het geheel van de gemeentelijke plannen niet is afgestemd op het beperkte potentieel dat voor industrialisatie ter beschikking staat, worden de mogelijkheden voor het aantrekken van bedrijven dikwijls overschat en dreigt een overcapaciteit aan voorzieningen te ontstaan” (Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven en Bank voor Nederlandsche Gemeenten, 1974, blz. 154). Er ligt thans voor vele miljar-den aan ongebruikt terrein braak (met hoge rentekosten).

quote fors oploopt. Er is geen reden om daartegen te fulmineren op grond van de *inkomens* van mensen, want als de wetgever inkomens te laag vindt kan hij in vrij besteedbaar geld helpen (lagere belastingen, hogere kinderbijslag of andere uitkeringen enz.).

Er zijn wel zinvolle argumenten voor hulp in natura, of voor subsidies ten behoeve van bepaalde consumptie, maar alleen:

- als men zo het beste de mensen bereikt (dit kan b.v. gelden voor medische hulp);
- als mensen onzelfstandig zijn, niet zelf kunnen kiezen (onvolwaardigen, kinderen, mensen in diverse soorten inrichtingen);
- als de wetgever de consumptie van dát artikel wil bevorderen 4).

Wanneer sommige groepen thans ijveren voor stabiele prijs van energie of zelfs voor subsidiëring van het gebruik ervan is dit in strijd met de wens van diezelfde groepen tot energiebesparing.

Tot de jaren zeventig was het streven van de wetgever gericht op afschaffing van rantsoenering van woningen (het voorlaatste gerantsoeneerde artikel was koffie; dat ging in 1952 „van de bon”) en – goeddeels – van de subsidies. Dit is gewijzigd na de *Nota Huur- en subsidiebeleid 1974*. Daarmee werd door de „objectsubsidie” het risico van hoge rente geheel bij de overheid gelegd. De Miljoenennota meldt dat dit één van de oorzaken is van grote budgettaire tegenvallers. Het is weinig zinvol om de massa van de bevolking belasting te laten betalen om subsidie te geven aan zich zelf (met twee maal administratiekosten). De woonsubsidies hebben drieërlei gevolg:

- prijsopdrijving;
- voor wie op dezelfde wijze blijft wonen: koopkracht voor andere doelen (auto, caravan, ander tweede huis, vakantieeris of wat dan ook); of
- stimulerend van ruimer wonen. De *Nota Huur- en subsidiebeleid 1974* argumenteerde dit met de suggestie dat de burgers uit zich zelf onvoldoende over zouden hebben voor goed wonen. Dit lijkt in strijd met de feiten.

Voor zover woonsubsidies effectief zijn leiden ze tot een lagere woonbezetting, een daling van het aantal mensen per hectare. Dit heeft grote gevolgen voor het gebruik van ruimte. De stad waaiert uit, men wordt afhankelijker van de auto, winkel- en openbaar-vervoervoorzieningen nemen af (minder klanten per hectare), het gebruik van energie en het beslag op de ruimte neemt toe. Kinderen kunnen minder bereiken per fiets, bejaarden worden geschaad in de bereikbaarheid van voorzieningen.

De *Miljoenennota 1985* boekt de individuele huursubsidie onder de „sociale zekerheid” (blz. 37). Dit is strijdig met eerdere nota's van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Sociale zekerheid is voor mensen die door een calamiteit worden getroffen. Huursubsidie is voor wie boft, voor wie een beter huis kan betrekken. Sociale zekerheid verschaft vrij besteedbaar geld, géén „zorg” (we hebben een waarborgstaat, geen verzorgingsstaat; verzorging is alleen voor diegenen die zich zelf niet kunnen redden, ook bij een volgens de wetgever redelijk inkomen). Huursubsidie is gebonden aan een bepaalde consumptie en dient om dié consumptie te stimuleren.

Optiek

In de jaren zeventig zijn optische trucs toegepast om de uitgaven te verlagen 5), zoals het besnoeien op een gewoon „programma” (b.v. wegeaanleg) en het vervolgens opnemen van uitgaven in die sector in een werkgelegenheidsprogramma en deze als „niet-relevant” beschouwen. Voorts uitstel van betaling en het verschuiven van een uitgaaf „buiten de begroting” maar met rijksgarantie. Dit kabinet pakt ver sluiering via garanties aan.

De „ombuiging volksgezondheid” is echter goeddeels een verschuiving. De Miljoenennota zegt op blz. 58: „Op de collectieve uitgaven voor de volksgezondheid zal in 1985 voor 1,2 miljard worden omgebogen door volume maatregelen en een financieringsverschuiving.” In de *Macro Economische Verkenning 1985* zegt het Centraal Planbureau (blz. 19): „In de ombuiging van f. 1,2 mld. bij de gezondheidszorg is een verschuiving van f. 1

mld. van de collectief naar de particulier gefinancierde gezondheidszorg begrepen. Hier is dus meer sprake van verschuiving dan van ombuiging.”

Het prijsmechanisme

Er kunnen goede redenen zijn om het prijsmechanisme niet te laten werken, of slechts ten dele. Belangrijk is steeds om dat te motiveren. Al of niet subsidiëren maakt geen verschil voor het gebruik van die dienst als het gaat om verplichte consumptie zoals bij leerplicht. Dat het kabinet schoolgeld wil invoeren voor 12 t/m 15-jarigen (Miljoenennota, blz. 64), dus binnen de leerplichtige leeftijd, is een onnodige complicatie. Als de wetgever vindt dat kinderen van die leeftijd het te goed hebben, is het eenvoudiger om de kinderbijslag voor hen te verlagen. Indien het argument voor schoolgeld is dat dit naar inkomen (van de ouders) kan worden geheven, is dat ook vreemd omdat de meerderheid van het parlement zich verzet tegen inkomensafhankelijke kinderbijslag (waarom speciaal nivelleren tussen mensen met kinderen in plaats van evenzo tussen vrijgezellen of ouders zonder kinderen). Minister Deetman stelt ook hoger collegegeld voor, echter zonder differentiatie naar kosten van faculteiten. Zo'n differentiatie zou redelijk zijn 6). Een collegegeld als percentage van de kosten zou een prikkel zijn tot kostenbewaking. Onjuist is zijn argumentatie dat er verband is met het „profijt” dat een student van de studie heeft. Ook als een student geen profijt heeft, op grond van leeftijd, gebrek aan capaciteiten, overvoerde arbeidsmarkt e.d., is het redelijk dat hij een goed deel van de kosten betaalt, omdat hij beslist over het gebruik van dit onderwijs 7).

Ruimtelijke ordening geniet minder belangstelling dan in de jaren zestig en zeventig. Zo wordt bij de discussie over spreiding rijksdiensten uit 's-Gravenhage aldoor gesproken over arbeidsmarkt hier vergeleken met het Noorden. Het oorspronkelijke argument voor spreiding is echter verlichting van de ruimte-nood van 's-Gravenhage; dat geldt permanent, zie de plannen om in zee te bouwen, of de torenhoge viaducten die nodig worden om de forensen aan te voeren naar de kantoren in de residentie.

Het openbaar vervoer wordt uitgehold door de uitwaaiing en uitdunning van de steden. De wetgever zegt te wensen dat er een verschuiving optreedt van gebruik van de auto naar milieuvriendelijk vervoer, zoals openbaar vervoer en fiets. De sleutel tot beïnvloeding van die keuze wordt echter niet gebruikt. Het is sinds decennia bekend 8) dat de eigenaar van een auto deze zal gebruiken voor zijn verplaatsing zolang hij vlot kan rijden en, vooral, parkeren. Het belemmeren van vlot rijden, door filevorming, is ondoelmatig en schaaft essentieel verkeer (vrachtvervoer, openbaar vervoer, noodzakelijke ritten per auto). De sleutel tot beïnvloeding van de keuze van vervoermiddel in de stad ligt bij de parkeerruimte bij de bestemming. Minder overheids-subsidie voor parkeergarages spaart geld en versterkt het openbaar vervoer. (Met zodanige tarieven voor de parkeerruimte die er is, dat op uren van druk gebruik toch altijd ca. 15% beschikbaar is. Dit geeft ruimte voor noodzakelijke ritten en voorkomt

4) Vgl. het rapport over Subsidie-onderzoek van de Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse (*Beleidsanalyse*, 1976 nr. 1). Vgl. ook de opmerking van de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer „De individuele huursubsidie is geen systeem voor inkomenspolitiek”, in een gesprek op 28 juni 1984 (Tweede Kamer, 1983-1984, 18 100, hfst. XI, nr. 174, blz. 3).

5) Studiegroep Begrotingsruimte, *Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven*, zevende rapport, 's-Gravenhage, 1983.

6) Vgl. studies van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, J. de Boer en D.C. van Ingen, *Een prijs voor onderwijs, deel 2, voorstel tot een gedifferentieerd stelsel van eigen bijdragen*, 1981 en D.C. van Ingen en C.P. Maan, *School-, college- en cursusgeld. Overwegingen omtrent samenhang in het beleid inzake onderwijsretributies*, 1983.

7) Vgl. mijn Studiefinanciering en De Ander, *ESB*, 1 augustus 1984.

8) *Traffic in towns. A study of the long term problems of traffic in urban areas*, reports of the Steering Group and Working Group appointed by the Minister of Transport, (rapport-Buchanan), Londen, 1963.

dubbel parkeren) 9). Frappant is dat de wetgever thans ingaat tegen eigen doelstellingen door veel gratis parkeerruimte te scheppen in het centrum, voor leden van het parlement en medewerkers. Beter is: hogere vergoeding voor reiskosten en overlaten aan eigen keuze hoe men zich verplaatst; dan wordt gekozen en wordt de auto selectiever gebruikt. Het verwaarlozen van het prijsmechanisme op belangrijke consumptiegebieden (wonen, verkeer, hoger onderwijs) schaadt de lange-termijndoelstellingen van kabinet en parlement, ook op financieel gebied.

Samenstelling van huishouden

Iemands consumptieve mogelijkheden worden bepaald door het inkomen van de huishouding waartoe hij (zij) behoort en het aantal leden daarvan. Dit werd aangegeven in de *Nota Inkomensverdeling* van het kabinet-De Jong 10), maar verwaarloosd in de *Interimnota Inkomensverdeling* van het kabinet-Den Uyl en in de jaarlijkse CBS-statistiek gericht op inkomens van belastingplichtigen. Velen hebben een fiscaal inkomen van nul en een forse consumptie. De aandacht van de wetgever richt zich b.v. bij de discussie over minima meer op huishoudens. Belangrijk is de principiële vraag in hoeverre de wetgever zich behoort te baseren op de samenstelling van een huishouden, ja deze zelfs mag beïnvloeden. Het is in hoge mate een vrijwillige keuze of men trouwt of niet, of een weduwnaar gaat samenwonen met een zuster, of een opgroeiende vrijgezel bij zijn ouders blijft wonen, of een weduwe kamers gaat verhuren. Regelingen als huursubsidie en heffing op tweeverdieners stimuleren ruimte- en energiegebruik en de atomisering van de maatschappij.

Inkomensafhankelijke heffingen

Voor hoge inkomens is het toptarief van de inkomstenbelasting de enige marginale heffing. Lage inkomens worden geconfronteerd met deze belasting en met sociale premies, te zamen 40 à 50% marginaal. Voorts met vermindering van loondervingsuitkeringen als men weer gaat werken (en van bijstand als men b.v. kamers gaat verhuren). Inkomensafhankelijke subsidies (studietoelagen) betekenen ook dat men van meer inkomsten een deel kwijt is. Te zamen kan dit voor lage inkomens leiden tot „integrale marginale heffing” van 80%, 100% en meer. Dit is onredelijk volgens de criteria van de wetgever inzake inkomensverdeling. Het kabinet is op dit probleem attent wat de ziektefondsverzekering betreft. Overigens is er sinds de *Nota Inkomensprijzen* van 1979 niets gebeurd, zelfs geen discussie over die nota in het parlement.

De zwaarte van de marginale heffingen op lage inkomens is in de jaren zeventig sterk toegenomen door de optrekking van de minima van de loondervingsverzekeringen (van 80% naar 100% van het minimumloon, voor een kostwinner) en de individuele huursubsidie. Thans wordt op grond van geldgebrek incidenteel gesnoeid op sociale uitkeringen. Dit leidt elk jaar tot moeizame discussies en is in allerlei opzicht een „label” soort bezuiniging.

Het sociale stelsel zoals dit in twee decennia (van ca. 1948 tot ca. 1968) is opgebouwd kende als belangrijk element die 80% als uitkeringspercentage in de loondervingsverzekeringen. Ook in wetsontwerpen ingediend door ministers van de huidige grootste oppositiepartij, ook in adviezen van de Sociaal-Economische Raad figureerde steeds dat percentage. De marge van 20% werd redelijk geacht als compensatie voor de bezwaren en kosten die aan werken verbonden zijn 11). Een inhouding van 100% voor wie weer gaat werken is ontmoedigend. Dit hoge heffingspeil is een van de oorzaken van fraude (rapporten-Van Bijsterveld). Het zou een meer structurele sanering zijn indien de wetgever zou terugkeren naar de grondslagen van de sociale verzekering zoals die destijds zorgvuldig en met algemene instemming zijn gekozen. Dat zou ook meer zekerheid bieden, verhoudingen die zijn te handhaven.

Budgettering

Het kabinet signaleert de grote bezwaren verbonden aan

declaratie-stelsels, aan „open-einde”-regelingen, waarbij geen budgettaire grens bestaat maar die een ieder die aan de criteria voldoet, recht geeft (zoals de EG-landbouwsubsidies, in Nederland de arbeidsongeschiktheidswetten e.d.). Energiek wordt gestreefd naar plafonnering, b.v. bij hoger onderwijs, ziekenhuizen, garanties, sociale werkplaatsen. Deze wijzigingen hebben een meer blijvend karakter en kunnen vaak ook op sympathie rekenen bij de oppositie. De plafonnering in EG-verband, b.v. van de melkproductie, is een diepe ingreep in de particuliere sector en doorbreekt de eenheid van markt door instelling van quota per bedrijf. Het leidt tot veel bureaucratie en tot dwaze uitgaven zoals die voor „een opkoopregeling van heffingvrije melk” (Miljoenennota, blz. 69); een subsidie om niet te produceren.

Financiering van de overheid, het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds

Minister Ruding heeft er enige tijd geleden voor gepleit dat pensioenfondsden meer zouden beleggen in bedrijven. De wetgever zou dit kunnen bevorderen door de Beleggingswet te wijzigen zodat het ABP meer vrijheid zou krijgen om te beleggen. Het zou goed zijn als verboden zou worden dat het ABP belegt bij de overheid; pensioenfondsden van particuliere bedrijfstakken mogen immers ook niet in eigen bedrijf beleggen. Dit zou zowel structureel de kapitaalvoorziening van andere sectoren ten goede komen als kritische zin bij de overheid bevorderen. De overheid zou dan iets minder makkelijk aan geld kunnen komen.

De grote operaties

De *Miljoenennota 1985* stelt op blz. 95-96:

„Voor de beheersing en een beter functioneren van de collectieve sector is... een breed programma van activiteiten opgezet. De achtergrond hierbij is geweest de gedachte dat een duurzame beheersing van de collectieve sector gediend is met een goed onderbouwde, selectieve wijze van terugdringing van de overheidsuitgaven. In concreto is sprake van de volgende „grote operaties”:

- heroverwegingen
- deregulering
- privatisering
- decentralisatie
- de reorganisatie rijksdienst
- sanering specifieke uitkeringen
- de 2% personeelsreductie”.

Voor de uitgaven is vooral de heroverwegingsactie van belang. Het valt op dat de Miljoenennota stelt „dat politieke besluitvorming over heroverwegingsresultaten in het algemeen eerst te verwachten valt, wanneer dit samenvalt met de noodzaak van omhuizen, dus in het kader van de jaarlijkse begrotingsvoorbereiding”. Het is bekend dat velen het totaal van uitgaven, en van belastingen, te hoog vinden. Dat geeft aan dat het marginale belastingoffer waartegen een uitgaaf dient te worden afgewogen, zwaarder telt dan vroeger. Voorts kan studie van de uitgaafstroom tot herbezinning leiden (waren de argumenten destijds sterk, is de groei van de uitgaaf onderschat enz.). Het is voor ministerraad en parlement praktischer om onderwerpen rustig en afzonderlijk te bestuderen en er over te besluiten. Dat is beter dan uitstellen tot de „begrotingsvoorbereiding” en dan haastig knopen doorhakken.

9) Van de vele studies ter zake zij genoemd: IOO, *Personenvervoer. Beïnvloeden Besturen Betalen*, 1977.

10) Bijlage 15 bij de *Miljoenennota 1970*, september 1969. Nimmer besproken in het parlement.

11) Vgl. b.v. de *Nota Inkomensverdeling*, 1969, en *Inkomensverdeling*, Wiardi Beckman Stichting, ca. 1968. J.M. den Uyl bepleitte het verhogen van de AOW, niet van loondervingsuitkeringen, in: *De smalle marge van democratische politiek, Socialisme en Democratie*, augustus 1970, blz. 317.

Stakingen, vage wetten

De laatste vijftien jaar is de wetgever gekomen met vage wetten, zoals inzake arbeidsongeschiktheid, of heeft duidelijke wetgeving achterwege gelaten (kraken van huizen, staken). Dit leidt tot grotere invloed van uitvoerende organen, zoals artsen, en van rechters. Opvallend is dat het parlement een stakingsrecht voor ambtenaren heeft willen invoeren in dezelfde tijd dat men relatief op hun inkomen meer ging snoeien – zodat de wetgever het zich extra moeilijk maakte –. Bovendien gaf de parlementaire meerderheid terzelfdertijd te kennen niet voor stakingsdruk op zij te gaan. Op deze wijze maakt het parlement stakingen zinloos, dus waarom dan stakingsrecht voor ambtenaren ingevoerd? Men forceert de voorzitters van ambtenarenbonden – die zich vroeger geheel buiten stakingen hielden met een beroep op het wettelijk verbod – om stakingen te organiseren waarvan zowel die voorzitters als het parlement weten dat ze zinloos zijn. Een uitlokking van frustratie, wat op ander terrein soms langdurige gevolgen kan hebben, b.v. de schade aan de relatie tussen werkwilligen en stakers.

Conclusies

Er gebeurt zoveel dat het moeilijk is om algemene conclusies te trekken. Het kabinet-Lubbers is er voorts pas kort – dit is de eerste maal dat er een jaar beschikbaar was om de begroting voor te bereiden. Lef voor onaangename voorstellen wordt in brede kring erkend.

De oriëntatie op macro-economische ramingen op korte termijn leidt tot ingrepen in uitgaven die flexibel zijn en ingrepen die gemakkelijk kunnen worden teruggedraaid. Aan meer fundamentele herzieningen wordt op sommige terreinen gewerkt, terwijl andere – b.v. meer inschakeling van het prijsmechanisme – worden verwaarloosd. Een grote krachtproef zal een fundamentele herziening van het sociale stelsel zijn omdat allerlei tegen elkaar in werkende criteria (gelijkstelling man-vrouw, gehuwde-ongehuwde, minder fraudegevoelig, zuiniger, toch rekening houden met draagkracht) van belang zijn. De aankondiging dat forse besnoeiingen ook in de toekomst nodig zijn (Miljoenennota, blz. 90) in plaats van nu de nodige beslissingen te nemen is bestuurlijk weinig gelukkig, schept blijvende onrust bij allen die bij de overheid werken en niet weten met wat voor budget hun apparaat zal kunnen werken, en leidt tot beslissingen op een laat moment die dan vooral flexibele uitgaven treffen.

Aandacht voor de kwaliteit van de uitgaven is van belang. De

Miljoenennota 1985 wijst er op dat de overheidsinvesteringen thans laag zijn. Er is het algemeen gevaar dat financiële adempnood vooral uitgaven treft die voor de toekomst van belang zijn. Een goede zaak is dat de Heroverwegingsstudies worden voortgezet en dat de besluitvorming aandacht krijgt. Aan bestuurlijke procedures – budgettering, garantieverlening e.d. – gebeurt het een en ander, maar er is nog veel te doen.

Parlement

Essentieel is het gedrag van het parlement, van partijen, de voorbereiding van verkiezingsprogramma's. Het gevaar blijft bestaan dat de discussie wordt beheerst door specialisten die tevens min of meer tot de pressiegroep behoren; een voorbeeld daarvan was het gesprek eerder dit jaar in de vaste Tweede-Kamer-commissie voor Landbouw over het EG-landbouwbeleid.

De neiging van Kamerleden tot opwaartse druk op uitgaven berust niet op een streven naar stemmenmaximalisatie bij de volgende verkiezingen. Slechts enkele leden zijn lijsttrekker. Voor de anderen geldt dat, als ze „in de politiek” willen blijven, een goede plaats op de lijst belangrijker is dan enkele zetels winst voor de partij. Men concurreert daarvoor met partijgenoten, zoals een roodborstje zijn territorium afbakt tegen andere roodborstjes en niet tegen, zeg, vinken. Bovendien wordt het parlement getypeerd door het feit dat velen graag vertrekken. Wie tot burgemeester, lid van de Raad van Staten of zo wordt benoemd wordt in de vergaderzaal omringd door de anderen en uitbundig gelukgewenst.

De reden dat leden van het parlement gewoonlijk eenzijdig pleiten voor meer, berust niet op stemmenmaximalisatie maar op andere impulsen. Een rol speelt in het begin van een periode de verdeling van de werkzaamheden in een fractie. Veel zou al worden gewonnen indien traditie zou worden dat men niet zitting neemt in een commissie die werkzaam is op een terrein waarmee men daarvoor veel te maken heeft gehad. De overheidsuitgaven zijn van ca. 1958 tot nu verdubbeld in verhouding tot het nationale inkomen. Indien de meerderheid een duurzame sanering wil, dan zal vooral ook aandacht moeten worden gegeven aan de werkwijze van fracties en aan de fase daarvoor: de werkwijze van partijen, de opstelling van verkiezingsprogramma's, het kritisch denken over de overheidsuitgaven met het besef dat het de ander is, de niet-aanwezige, degeen die niet demonstreert, die betaalt.

W. Drees

