

Heroverwegen

In het ontwerp-regeerakkoord van CDA en VVD in november 1977 stelden de toenmalige fractievoorzitters Van Agt en Wiegel: „Bij het plan van ombuigingen dient het kabinet de bestaande taken kritisch te bezien op effectiviteit van uitvoering”. Nu het kabinet-Van Agt bijna aan het eind van zijn regeerperiode is gekomen, heeft de minister-president een brief aan de Tweede Kamer gestuurd waarin bekend wordt gemaakt „dat het kabinet opdracht heeft gegeven tot het analyseren en heroverwegen van diverse terreinen van overheidszorg”. „Gezien de omvang van de financieel- en sociaal-economische vraagstukken die zich de komende jaren aandienen is het ondenkbaar dat een kabinet van welke kleur of samenstelling zal kunnen ontkomen aan belangrijke bijsturingen in de collectieve uitgaven”. ... „De tijd is voorbij dat Nederland zich daarbij jaren van vertraging kan veroorloven”. Wie die tijd dan wel voorbij heeft laten gaan, laat zich raden. Beleid aankondigen is blijkbaar nog iets anders dan het uitvoeren.

Het is dan ook niet de oude belofte in het regeerakkoord, maar de nieuwe middellange-termijnverkenning van het CPB die het kabinet tot zijn initiatief heeft bewogen. Het Planbureau heeft het kabinet voorgerekend dat stabilisatie van de collectieve lastendruk en het bereiken van een verantwoord financieringstekort in de komende vier jaar een ombuiging van f. 16 mrd. zullen vergen. En dan komt er voor de broodnodige versterking van het bedrijfsleven nog geen cent extra vrij. Daarom moet nu binnen de kortste keren worden goedgeemaakt wat reeds jarenlang — ook onder voorgaande kabinetten — is verzuimd: een zo breed mogelijk spectrum van het overheidsbeleid op zijn effectiviteit door te lichten.

Zowel op ministerieel als op ambtelijk niveau wordt thans de „Heroverweging collectieve uitgaven” ingezet. Daarbij zal het overheidsbeleid op uiteenlopende beleidsterreinen aan „een reeks kritische vragen” worden onderworpen. Deze vragen betreffen de doelstellingen en instrumenten van het beleid, een vergelijking van het beleid met dat in andere geïndustrialiseerde landen, de mogelijkheid om bij verschillende collectieve voorzieningen het profijtbeginsel toe te passen en de effecten van beleidsactiviteiten op de economische ontwikkeling in het algemeen en de inkomensverdeling in het bijzonder. Per onderwerp dat wordt onderzocht, moeten drie à vier beleidsalternatieven worden ontwikkeld, waaronder in elk geval één die tot 10% ombuiging leidt op posten in de sfeer van de sociale zekerheid, de volksgezondheid en de salarissen en pensioenen van overheidspersoneel en trendvolgers, en tot 20% op overige posten. Er is een lijst opgesteld van 28 beleidsterreinen die bij de „heroverweging” worden betrokken. Omstreeks 1 juni moet het karwei zijn geklaard. Dan kan een volgend kabinet er direct zijn voordeel mee doen.

Hoewel het de bedoeling is dat de „heroverweging” een permanent karakter krijgt, ligt de nadruk duidelijk op de resultaten die over drie maanden op tafel kunnen liggen. Die moeten de basis vormen voor een nieuwe omvangrijke bezuinigingsoperatie. Het lijkt echter onmogelijk dat op die termijn een breed scala van overheidsactiviteiten zorgvuldig kan worden doorgeleefd. Te vrezen valt dan ook dat de nodige miljarden hapsnap bijeen worden gegaard. Het volgende kabinet kan daar dan zijn „verantwoorde politieke besluitvorming” op baseren.

Het systematische onderzoek van overheidsbeleid is in Nederland nog vrijwel onontgonnen gebied. Op de meeste beleidsterreinen is er geen inzicht in de mate waarin de nagestreefde doeleinden met de gekozen middelen

worden bereikt. Dikwijls is zelfs niet eens geheel duidelijk om welke doeleinden en welke instrumenten het eigenlijk precies gaat. En dan is er nog het gebrek aan coördinatie en consistentie waarover de Commissie-Vonhoff zulke verhelderende rapporten heeft geschreven. In een politiek systeem waarin de totstandkoming van beleid veelal geen kwestie is van koele berekening en rationele overweging maar van politieke touwtrekkerij, mag men van het onderzoek naar doeleinden en instrumenten dan ook geen snelle en overzichtelijke resultaten verwachten. De effectiviteit van het beleid te analyseren en alternatieven voor verbetering daarvan te formuleren is eerder een kwestie van jaren dan van maanden.

Als de commissie er echter niet uitkomt kan zij in het buitenland te rade gaan. Misschien is het daar allemaal wel beter georganiseerd. Natuurlijk valt er best wat voor te zeggen zijn licht eens in het buitenland op te steken — te veel lijdt men in Nederland aan de „nationale staar” —, maar aan de afwijkende gang van zaken elders zijn geen eenvoudige conclusies te verbinden voor beleidswijzigingen hier. Dat niettemin in die richting wordt gedacht, wordt geïllustreerd door het gemak waarmee onlangs het Westduitse sociale-zekerheidsstelsel aan het Nederlandse volk ten voorbeeld werd gesteld.

Verder zal opnieuw de mogelijkheid worden bekeken om in de collectieve sector het profijtbeginsel meer dan nu gebeurt toe te passen. Op zich is er veel voor te zeggen dat waar mogelijk de band tussen genieten en betalen wat wordt verstevigd. Maar omdat een dergelijk beleid al snel leidt tot grote consequenties voor de inkomensverdeling is uiterste zorgvuldigheid geboden. Hetzelfde geldt voor de zogenaamde „privatisering” van overheidsactiviteiten, waarbij voor bepaalde taken die de overheid nu in eigen beheer verricht wordt gekeken of het particuliere bedrijfsleven kan worden ingeschakeld. Op zich is er niets op tegen dat eens zonder vooringenomenheid voor overheids- dan wel particulier initiatief wordt onderzocht op welke wijze bepaalde taken het meest effectief kunnen worden verricht. Maar dat een overheveling van de collectieve naar de particuliere sector de nationale welvaart ineens zou stimuleren, voorzie ik van een vraagteken.

Ten slotte wordt nog gesproken over de invloed van beleidsactiviteiten op de economische ontwikkeling in het algemeen en de inkomensverdeling in het bijzonder. Het wordt uit de brief niet duidelijk of dit alleen betrekking heeft op gevallen waarin het profijtbeginsel zou moeten worden toegepast of meer in het algemeen op alle beleidsalternatieven. Bij een omvangrijk ombuigingsbeleid zullen in elk geval de effecten op uiteenlopende doelstellingen in aanmerking moeten worden genomen. Niet alleen voor de inkomensverdeling maar ook voor werkgelegenheid, inflatie en economische groei is het overheidsbeleid op vele terreinen immers van grote invloed.

De in gang gezette heroverweging van collectieve uitgaven blijkt al met al nogal wat te omvatten. Heel wat meer dan in de drie maanden die daarvoor zijn uitgetrokken, kan worden verhapstukt. De hele operatie, hoe noodzakelijk die op zich zelf ook is, draagt daardoor het gevaar in zich af te glijden tot het aanreiken van een botte bijl. Meer dan een oppervlakkige verkenning van omvangrijke beleidsterreinen is immers binnen de gestelde termijn niet mogelijk. Voor de verantwoorde politieke besluitvorming waarnaar het kabinet zegt te streven, is dat een wankel basis.

L. van der Geest